

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE HISTORIQUE ET JURIDIQUE
DES
TRAITEMENTS DE LA LÉGION D'HONNEUR
ET DE LA MÉDAILLE MILITAIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue

le Vendredi 24 Mai 1901, à 10 heures 1/2

PAR

Félix ANTOINE

RÉDACTEUR A LA GRANDE CHANCELLERIE DE LA LÉGION D'HONNEUR

Président : M. BERTHÉLEMY.

*Suffragants : { MM. PILLET, professeur.
JACQUELIN, agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1901



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE HISTORIQUE ET JURIDIQUE
DES
TRAITEMENTS DE LA LÉGION D'HONNEUR
ET DE LA MÉDAILLE MILITAIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Vendredi 24 Mai 1901, à 10 heures 1/2

PAR

Félix ANTOINE

RÉDACTEUR A LA GRANDE CHANCELLERIE DE LA LÉGION D'HONNEUR



Président : M. BERTHÉLEMY.

*Suffragants : { MM. PILLET, professeur.
JACQUELIN, agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1901

A LA MÉMOIRE DE MON ONCLE LOUIS

PRÉFACE

Il a toujours paru nécessaire aux gouvernements de reconnaître par des récompenses honorifiques et souvent lucratives le courage militaire et la vertu civique.

Chez les Athéniens, le retour des soldats victorieux était l'occasion de cérémonies où la religion se mêlait aux pompes du triomphe. La foule se portait à leur rencontre en agitant des palmes, la théorie sacrée se déroulait aux flancs de l'Acropole et sous les portiques des temples. Les guerriers qui s'étaient distingués par une action d'éclat et que l'on jugeait dignes d'être proposés en exemple étaient conduits devant l'assemblée du peuple, on leur décernait des couronnes faites avec les branches d'un laurier pieusement conservé dans le sanctuaire de Pallas. Pendant le reste de leur vie, ils étaient nourris aux frais de l'Etat dans le Prytanée. La mémoire de ceux qui avaient succombé pendant la bataille n'était pas moins honorée. Leurs restes étaient l'objet d'une vénération quasi religieuse. Un poète chantait la gloire des héros morts pour le salut de la République, l'encens fumait autour des cadavres exposés avec leurs armes sur des lits de parade. Parfois le ciseau d'un sculpteur les faisait revivre dans le marbre, et l'inscription gravée sur leurs tombeaux invitait le passant

à imiter un tel exemple. L'Etat reconnaissant adoptait leurs enfants et prenait leurs veuves à sa charge.

Les Romains saluaient dans le général vainqueur l'éclatante manifestation de leur supériorité militaire. Des dons en argent accompagnaient souvent chez eux les suprêmes honneurs. Aux enivrements du triomphe, au prestige du titre d'imperator s'ajoutaient de généreuses gratifications, le *præmium donativum* (1), et parfois même d'importantes concessions de terres dans les colonies. Sous les empereurs, une pension était toujours attachée au congé absolu dont bénéficiaient les soldats, au terme d'une carrière uniquement consacrée au service de l'Etat.

Ces récompenses lucratives étaient presque inconnues chez les Grecs, peuple moins positif, épris d'un haut idéal, aux yeux duquel l'épée symbolisait avant tout l'instrument de défense de la cité, le rempart des institutions. Au désir de récompenser la vaillance du héros ou le génie du citoyen se mêlait, chez eux, le souci de le proposer en exemple à la jeunesse et de lui assurer ainsi des continuateurs. L'orgueil romain admirait dans le glaive l'arme de grandeur et de conquête dont le triomphe consacrait la suprématie de Rome dans tout l'univers. Désireux de se concilier les bonnes grâces de l'armée, les empereurs trouvèrent naturel de récompenser leurs soldats par des largesses pécuniaires plus appréciées que de simples distinctions honorifiques.

(1) Suétone, *Vie des douze Césars*, — *Caligula*.

Nous trouvons là l'origine de ces récompenses lucratives qui subsistent encore de nos jours sous forme de pensions viagères attachées à des décorations et dont le traitement de la Légion d'honneur est un exemple.

On ne saurait admettre sans surprise l'existence de ces récompenses, ni concilier l'idée d'une distinction d'honneur avec celle, beaucoup moins haute, d'une gratification qui en fait, en quelque sorte, « le prix du courage » ou du mérite. Si l'on peut, à la rigueur, expliquer par des motifs politiques la nécessité où se sont trouvés les gouvernements de marquer d'un signe de gloire certains citoyens dignes de leur reconnaissance, l'utilité morale de ces distinctions semble au premier abord très discutable. Le propre de l'homme d'honneur est de trouver en lui-même, dans la satisfaction de sa conscience et le sentiment du devoir accompli, la récompense de ses actes. « De là lui viennent des consolations intérieures d'autant plus belles qu'il en ignore la source et la raison véritable (1). »

L'amour de la Patrie, le désir de contribuer à sa grandeur, d'accroître son héritage de gloires, doivent suffire à provoquer entre les citoyens cette émulation généreuse qui, en temps de paix comme en temps de guerre, favorise l'éclosion des vertus les plus rares et suscite les actes de vaillance.

Il en a toujours été ainsi, d'ailleurs, chez les différents peuples, aux époques où la vie nationale reflétait un idéal

(1) Alfred de Vigny, *Servitude et grandeur militaires*.

moral supérieur. On observe alors que les honneurs accordés aux grands citoyens se confondent avec les cérémonies du culte rendu à la Divinité ; nous avons déjà remarqué ce fait à propos de la Grèce. A Rome, avant l'époque impériale, le droit d'offrir un sacrifice et de revêtir les attributs de Jupiter, était la plus haute récompense réservée au général victorieux. De même les ordres de Chevalerie du Moyen-Age (1) n'étaient pas autre chose que des confréries religieuses dont les membres s'engageaient à soigner les malades, à veiller à la conservation et à la défense des Lieux Saints. Après 1789, l'exaltation du sentiment patriotique, la passion de la liberté, remplacèrent la foi des anciens âges. Les soldats de Valmy, en abordant à la baïonnette les positions ennemies, n'attendaient pas d'autre récompense que le triomphe de leurs idées de justice et de fraternité universelles.

« *La liberté sublime emplissait leur pensée.* »

Au lendemain de Fleurus, un volontaire écrivait : « Les blessés meurent sans se plaindre, heureux d'avoir donné leur vie pour la Patrie. » Et l'honorable M. Dujardin-Beaumetz a pu s'étonner de la survivance, dans une démocratie, de privilèges et d'honneurs dont l'origine remonte, en somme, à l'époque de la monarchie. « Les exemples laissés par

(1) L'Ordre du Saint-Esprit avait été institué par Henri III, pour ramener au catholicisme les grands du royaume qui avait embrassé la religion de la Réforme et maintenir dans le devoir ceux qui seraient tentés de suivre leur exemple.

la Révolution française, disait l'éminent rapporteur, témoignent que des consciences libres peuvent dédaigner les récompenses lorsqu'elles se sont donné pour le culte de la patrie un idéal auquel elles entendent tout sacrifier (1). »

Est-ce à dire que les récompenses, telles que nous les comprenons actuellement, et en particulier les récompenses lucratives, n'ont été en faveur qu'aux époques où le sentiment de l'honneur s'était affaibli parmi les peuples ? Nous verrons dans la partie historique de notre travail à quelles considérations ont obéi Louis XIV et Napoléon I^{er} en instituant, l'un l'Ordre de Saint-Louis, l'autre cette Légion d'honneur à laquelle, après un siècle d'existence, un si grand prestige demeure attaché et qui, dans la pensée de son fondateur, devait réunir dans un même faisceau de gloire les services militaires et les services civils. Tous deux ont cru devoir attribuer aux différents grades de cette hiérarchie spéciale des traitements viagers qui n'étaient pas sans offrir quelque ressemblance avec les gratifications et les pensions accordées par les Empereurs romains à leurs légionnaires. S'inspirèrent-ils des mêmes sentiments ? Habiles à discerner le jeu des convoitises qui règlent les actions des hommes et possédant cette science de gouverner qui, au dire du conventionnel Rabaud Saint-Etienne « n'est que l'art de s'emparer des passions humaines et de les diriger vers un but proposé », n'ont-ils pas cru découvrir

(1) Rapport sur le budget de la Légion d'honneur pour 1901. Séance de la Chambre des Députés du 10 juillet 1900.

dans l'institution de ces privilèges un sûr moyen de fortifier leur autorité en s'assurant des droits à la reconnaissance de l'élite de leurs sujets ?

De telles appréciations ne sauraient trouver place dans le cadre de ce travail. Nous voudrions cependant, en envisageant les choses à un point de vue moins spécial, essayer de montrer la légitimité de ces traitements qui, attachés à la possession des insignes de l'honneur, semblent au premier abord en diminuer l'éclat.

On sait l'ardente opposition que souleva le projet de création d'une Légion d'honneur. Beaucoup de fermes républicains crurent y découvrir les symptômes d'un retour néfaste aux privilèges abolis. Les défenseurs de l'institution nouvelle s'efforcèrent au contraire d'en faire ressortir le caractère égalitaire et d'en prouver la nécessité. « La vertu seule, disait le Commissaire du Gouvernement Dumas, n'est pas, pour le commun des hommes, la récompense suffisante de la vertu. » Les gouvernements ont donc le devoir d'encourager les bons citoyens en leur accordant des marques d'honneur particulières et d'en faire ainsi des exemples proposés à l'admiration de tous. Mais il appartient à l'Etat de veiller à ce que le prestige de ces distinctions demeure intact et de ne les attribuer qu'au vrai mérite dans l'ordre civil aussi bien que dans l'ordre militaire. La décoration prend ainsi la haute portée d'un symbole et celui qui la reçoit sent qu'il participe à l'honneur de la nation tout entière. Il est plus malaisé d'admettre le bien fondé d'un revenu annuel attaché à des distinctions de cette nature.

« C'est à la vérité une bien bonne et proufitable coustume
« de trouver moyen de recognoistre la valeur des hommes
« rares et excellents et de les contenter et satisfaire par
« des paiements qui ne chargent auculnement la publique
« et qui ne coustent rien aux princes. Et ce qui a esté tou-
« jours cogneu par expérience ancienne et que nous avons
« aultrefois aussi peu voir entre nous, que les gents de
« qualité avaient plus de jalousies de telles récompenses,
« que de celles où il y avoit du gaing et du proufit, cela
« n'est pas sans raison et grande apparence. Si au prix,
« qui doit être simplement d'honneur, on y mesle d'autres
« commodités et de la richesse, ce meslange, au lieu d'aug-
« menter l'estimation, la ravale et en retranche (1). » En
ne séparant pas le traitement de la décoration on risquerait en effet d'amoindrir la valeur morale de celle-ci. Mais en réservant aux croix et aux médailles militaires le bénéfice de la rente viagère annuelle, il semble qu'on ait voulu répondre à cette objection et en diminuer la portée. Pourquoi ne pas considérer les traitements alloués aux officiers et aux soldats décorés comme un supplément à leur pension de retraite, puisque celle-ci peut se cumuler avec ceux-là ? La perspective de toucher une gratification annuelle n'entraîne pour rien dans l'émoi des grognards du Premier Empire, recevant des mains de Napoléon l'étoile des braves, juste récompense de leur obscur dévouement à la Patrie.

(1) Montaigne, *Essais*, livre II, chapitre VII, Des récompenses d'honneur.

Certes ce n'était pas dans l'espoir de cette rémunération qu'ils suivaient l'Empereur à travers l'Europe et risquaient leur vie sur tous les champs de bataille. Il n'en est pas moins vrai qu'à leur retour dans leurs foyers elle devenait pour eux une aide précieuse et contribuait à rendre leur situation moins précaire.

Nul n'a jamais songé à discuter la pensée de haute humanité qui poussa Louis XIV à fonder l'Hôtel des Invalides. Une générosité pareille, un sentiment exact de la valeur des services rendus, oblige une nation à s'acquitter de la dette contractée envers ses plus modestes serviteurs. Retirés chez eux après les labeurs d'une vie entièrement consacrée au pays, affaiblis souvent par de lointaines campagnes, mis par leurs blessures dans l'impossibilité de subvenir à leurs besoins, les anciens soldats ont droit à la reconnaissance et à la sollicitude de la Patrie à laquelle ils se sont dévoués.

Envisagé dans ces conditions, le traitement ne peut que contribuer à fournir à ceux qui en bénéficient les moyens de vivre conformément aux principes de l'honneur, dont ils portent le signe éclatant sur leur poitrine. Loin d'avilir la récompense, il l'ennoblit au contraire. La décoration ainsi comprise et complétée pour ainsi dire, nous apparaît plus digne d'un gouvernement soucieux, non seulement de récompenser le mérite de ses serviteurs, mais d'assurer leur bien-être matériel lorsque, retirés dans leurs foyers, ils sont devenus comme des exemples vivants de l'honneur, capables d'inspirer aux générations qui les suivent les sen-

timents de dévouement et de discipline qui leur permettront de répondre au premier appel de la Patrie.

*
* *

Ces réflexions sommaires sur les origines lointaines et la raison d'être des traitements attachés aux récompenses d'honneur ne nous ont pas semblé inutiles avant d'aborder la partie historique de notre travail.

Au cours de cette première partie, après avoir comparé l'Hôtel des Invalides avec les hospices des Cohortes, établissements issus de la même pensée humanitaire, nous avons cru devoir nous étendre assez longuement sur l'Ordre Royal de Saint-Louis. En dehors des nombreux points de ressemblance qui nous ont paru exister entre cet Ordre et la Légion d'honneur, nous avons pensé que certains détails se rapportant à ce sujet, relativement peu connu, ne seraient pas sans offrir quelque intérêt. La Légion d'honneur et la Médaille militaire font l'objet d'une étude historique spéciale. Cette dernière institution, de création récente et sans attaches bien définies dans le passé, a été surtout envisagée par nous au point de vue des modifications budgétaires qu'elle a subies depuis sa fondation.

Dans la deuxième partie nous étudions la législation qui régit actuellement les traitements de la Légion d'honneur et de la Médaille militaire, en examinant successivement le droit au traitement, la nature juridique, la perte et la suspension de ce droit, enfin le recours devant le Conseil d'Etat.

Peut-être sera-t-on surpris de nous voir choisir ce sujet de préférence à d'autres dont la matière pourrait sembler plus intéressante, à l'étude de l'action disciplinaire, par exemple. Mais cette question a déjà été traitée par M. Durieux, rédacteur à la Grande Chancellerie, avec une compétence qui a mérité les éloges de la Faculté.

Il nous reste à mentionner les travaux qui nous ont servi de guide au cours de notre étude. Nous placerons au premier rang le remarquable article dû à M. Le Vavasseur de Précourt, paru en 1887 dans la *Revue critique de Législation et de Jurisprudence* : « Questions contentieuses relatives à la Légion d'honneur et à la Médaille militaire. » Rappelons également l'ouvrage si complet et si attachant de M. Delarbre : *La Légion d'honneur, Histoire, Organisation, Administration* (Paris, Baudoin, 1887).

Enfin, nous tenons à remercier M. Daurces, chef du Bureau des traitements à la Grande Chancellerie, des précieux conseils et des renseignements qu'il a bien voulu nous donner. Nous lui apportons ici l'hommage ému de de notre vive reconnaissance.

INTRODUCTION

Dans un entretien qui eut lieu à la fin d'avril 1802 et auquel assistaient Lucien Bonaparte, les deux Consuls Cambacérès et Lebrun, le conseiller d'Etat Rœderer et Regnault de Saint-Jean-d'Angely, le Premier Consul parla pour la première fois, peut-être, de son projet de création d'une Légion d'honneur. Il insista sur la nécessité de tenir la promesse de la Constitution de 1791, d'établir une distinction qui récompensât à la fois la bravoure militaire et le mérite civil. Lucien promit de défendre énergiquement cette idée devant le corps législatif.

Lebrun fit des réserves : l'institution à son avis serait le germe d'une nouvelle noblesse, elle porterait atteinte à cette égalité dont les Français étaient si jaloux, en un mot elle détruirait l'harmonie du nouvel édifice politique.

Le Premier Consul objecta que rien encore n'avait été organisé, l'arrêté du 4 nivôse an VIII (25 décembre 1799), pris en exécution de l'article 87 de la Constitution de l'an VIII, n'ayant pas répondu à l'attente du législateur (1)

(1) Les armes d'honneur, imaginées par la Convention n'avaient guère réussi, parce qu'elles n'étaient pas adaptées aux mœurs. Elles avaient

tandis que son projet formait un « ensemble, un commencement d'organisation pour la nation ».

Néanmoins le projet fut présenté au Conseil d'Etat le 14 floréal an X (4 mai 1802) par Rœderer et développé par le Premier Consul lui-même, puis soumis au Tribunat le 27 floréal suivant. Il rencontra dans ces deux assemblées des adversaires ardents et le corps législatif, où cependant l'opposition fut moins vive, ne vota l'adoption qu'à une très faible majorité. Le décret du 29 floréal an X (19 mai 1802) créa la Légion d'honneur « en exécution « de l'art. 87 de la Convention concernant les récompenses « militaires, et pour récompenser aussi les services et les « vertus civils ».

Le Premier Consul se flattait, à juste titre, de connaître les hommes. Bien qu'issu d'une Révolution fondée sur l'égalité de tous les citoyens et exclusive de toute distinction, il remuait les cendres de l'ancienne monarchie en lui empruntant ce qui pouvait servir à la réalisation d'une idée longuement mûrie. On est frappé de retrouver dans la Légion d'honneur de continuelles analogies avec un passé qui semblait à jamais détruit : on se demande même si son fondateur n'a pas voulu, avec de nouveaux mots, et avec un système approprié à son époque, faire revivre les institutions de Louis XIV et de ses successeurs. Ne

d'ailleurs entraîné des complications administratives assez fâcheuses, à cause de la haute paye, accordée aux uns, refusée aux autres. (Thiers, *le Consulat et l'Empire*.)

retrouve-t-on pas dans l'institution nouvelle ce qui existait déjà sous Louis XIV ? Un ordre de chevalerie comportant des grades et des pensions et que l'on peut croire inspiré par le souvenir de l'Ordre de Saint-Louis, des hospices destinés aux membres des cohortes et qui n'étaient en somme que des copies de l'Hôtel des Invalides. Quant aux privilèges tant reprochés à l'ancien régime, ils n'avaient pas tous disparu dans l'enthousiasme de la nuit du 4 août puisqu'une noblesse nouvelle — celle de l'Empire — devait naître de la Légion d'honneur, noblesse presque exclusivement militaire dont les titres allaient être conquis sur les champs de bataille de l'Europe.

Il est donc permis de supposer que l'idée napoléonienne a eu ses origines lointaines dans les créations de l'Hôtel des Invalides et de l'Ordre de Saint-Louis, et l'étude sommaire de ces deux institutions a sa place marquée au début de la partie historique de notre travail.

*
* *

En 1597, Henri IV eut la généreuse pensée de mettre à l'abri de la misère les soldats dont le courage et le dévouement lui avaient assuré la possession de son royaume. Il les plaça dans l'hôpital de la Charité, situé rue de Lourcine, dont la fondation remontait à Marguerite de Provence, femme de Louis IX.

Mais bientôt l'hôpital devenant trop étroit pour contenir le nombre croissant des mutilés de la guerre, on se voit obligé de les répartir en plusieurs endroits, et notamment

rue du Cherche-Midi. Cette situation d'attente se prolonge jusqu'au jour où Louis XIV décide, en 1670, qu'il sera créé un « Hôtel des Invalides » jouissant d'une dotation de 1,700,000 livres. Dès 1673 l'établissement est en mesure de recevoir 4,000 pensionnaires ; les places y sont fort recherchées, si bien qu'au XVIII^e siècle, par suite de l'admission abusive de certaines personnes qui n'y avaient pas d'autres droits que ceux de la faveur, le comte de Saint-Germain, ministre de la Guerre, dont le nom est attaché à tant de réformes excellentes dans l'armée, est obligé de réagir énergiquement contre de pareilles illégalités.

Napoléon conserve cette institution dont l'utilité est si pleinement justifiée par les nombreuses guerres du Premier Empire. Il élève la dotation au chiffre de 6 millions de francs, et en fixe la nature : retenue de 2 0/0 prescrite sur les appointements des officiers et employés, sur les soldes de réforme et de retraite, sur les pensions des veuves, sur les pensions et traitements accordés par la Légion d'honneur, et enfin retenue de 1 0/0 sur les actions et revenus des communes.

Mais le Premier Consul qui avait tenu à diviser la Légion en cohortes, dans la pensée d'établir un lien entre le Gouvernement et la Nation — et, peut-être, au souvenir qu'à Athènes la République assurait des aliments à ceux qui, par d'honorables blessures, étaient hors d'état de servir — décide, par le décret fondamental du 29 floréal an X, qu'il « sera établi, dans chaque chef-lieu de Cohorte, un « hospice ou des logements pour recueillir, soit les mem-

« bres de la Légion d'honneur que leur vieillesse ou leurs
« blessures auraient mis dans l'impossibilité de servir
« l'Etat, soit les militaires qui, après avoir été blessés
« dans la guerre de la liberté, se trouveraient dans le be-
« soin ».

Peu de temps après, l'organisation de l'institution nouvelle est réglée par l'arrêté des Consuls du 13 messidor an X (2 juillet 1802).

. . . Article 25 : « Les hospices seront formés à
« l'instar des succursales de l'Hôtel national des Invali-
« des (1). Leur organisation sera la même, avec cette
« seule différence que les hospices de la Légion d'honneur
« seront régis et administrés par les conseils d'adminis-
« tration des Cohortes. »

. . . Article 27 : « Les militaires reçus à l'hospice
« de la Cohorte, en vertu de l'autorisation du Grand Con-
« seil, y seront logés, nourris et habillés aux frais de
« l'hospice, au moyen du paiement qui sera fait à la caisse
« de la Cohorte du montant des pensions auxquelles ces
« militaires qui y sont reçus auraient eu droit s'ils n'a-
« vaient pas préféré l'Hôtel des Invalides. »

Article 28. — « Les légionnaires et autres militaires
« admis dans les hospices des Cohortes auront la liberté

(1) Les guerres de la Révolution et de l'Empire firent adjoindre à l'Hôtel trois succursales établies successivement à Versailles, à Gand et à Avignon. Plus tard, elles ont été supprimées les unes après les autres, et la dernière est celle d'Avignon, qui a subsisté jusqu'en 1850.

« d'en sortir quand ils le jugeront convenable. Ils joui-
« ront alors des pensions qui leur auront été précédem-
« ment accordées ; mais, pendant leur séjour à l'hospice,
« ils ne toucheront que le traitement qui a été affecté à
« chaque grade par le règlement concernant l'Hôtel na-
« tional des Invalides. »

Le Grand Conseil de la Légion d'honneur, se faisant l'interprète de la sollicitude du Premier Consul, prend, le 4 germinal an XII (25 mai 1802), un arrêté relatif aux gratifications (1) à accorder aux légionnaires domiciliés dans l'arrondissement d'une Cohorte, retirés de l'armée active, non admis dans l'hospice, et ne remplissant aucune fonction civile.

Ces gratifications sont de 150 francs ; elles offrent cette particularité d'être susceptibles d'augmentation à raison de l'âge du légionnaire, de sa situation de famille — suivant qu'il est marié ou veuf avec enfants ou qu'il a des ascendants à sa charge — et à raison de la population de la ville qu'il habite.

Elles sont, par contre, susceptibles de diminution, « si
« le légionnaire a une solde de retraite ou un revenu per-
« sonnel et fixe, d'une somme égale au montant de ce re-
« venu personnel et de la solde de retraite, ajoutés l'un à
« l'autre ».

Cette organisation des hospices des Cohortes procédait,

(1) Bien que l'institution remontât à deux ans, les légionnaires ne touchaient pas encore le traitement afférent à leur grade.

on le voit, de celle des Invalides, et il est regrettable que l'institution n'ait pu, à cause de l'insuffisance des revenus de l'Ordre, recevoir son exécution. C'eût été assurément la réalisation d'une des plus grandes pensées humanitaires du Premier Consul qui voulait grouper les légionnaires par Cohortes, afin de mieux les désigner à la reconnaissance des Français : « Formés en Légion, disait Lucien « Bonaparte dans une séance du corps législatif, ils se « prêteront réciproquement l'éclat de leurs grandes ac- « tions, et cette masse commune de gloire les embrassera « tous de sa vaste auréole. »

PARTIE HISTORIQUE

CHAPITRE PREMIER

LES RÉCOMPENSES LUCRATIVES SOUS L'ANCIEN RÉGIME

SECTION PREMIÈRE

L'ORDRE DE SAINT-LOUIS.

Lorsque Louis XIV, à la mort de Mazarin, survenue en 1661, prit en mains la direction des affaires, il eut à lutter contre deux puissances : le Parlement et la Noblesse.

Celle-ci était l'âme de l'armée, elle s'était couverte de gloire à Rocroi, à Nordlingen et aux Dunes. Mais elle portait ombrage à la royauté par ses sentiments d'indépendance ; et l'armée appartenait moins au Roi qu'aux colonels et aux capitaines qui avaient la propriété de leurs régiments et de leurs compagnies.

Trop avisé pour combattre de front, comme l'avait fait Richelieu, une force sur laquelle il jugeait utile, au contraire, de s'appuyer, Louis XIV chargea Louvois de transformer le système militaire et commença par se réserver le droit de nommer tous les officiers et de leur délivrer des brevets.

Louvois ne put empêcher la vénalité des charges, mais il la limita. Il se contenta de rendre la propriété militaire coûteuse pour tous, ruineuse pour quelques-uns, et entreprit de faire des officiers des chefs instruits et obéissants. « Sous prétexte que tout service militaire est honorable et qu'il est raisonnable d'apprendre à obéir avant que de commander, il soumit la jeune noblesse à une sévère éducation militaire, et l'obligea à passer par la compagnie des cadets (1). »

Colbert, de son côté, releva la marine militaire que Mazarin avait complètement négligée, en dotant la France d'une flotte imposante, et en créant le recrutement régulier des matelots par l'inscription maritime.

Aussi, le meilleur argument de Louis XIV fut-il son armée, au cours des nombreuses guerres qui eurent lieu sous son règne. Ces résultats, il les devait au dévouement et à l'activité de ses ministres dont l'esprit d'ordre et de discipline se manifestait en tout. Mais la Noblesse ne cachait pas son mécontentement à l'égard de Louvois, et il fallait que le métier des armes eût encore bien des attrait pour que des gentilshommes consentissent à engager leur fortune dans les dépenses ruineuses auxquelles les entraînait fatalement l'entretien d'un régiment ou d'une compagnie.

Sans doute, il avait indemnisé un certain nombre d'officiers en leur accordant des dotations prises sur l'Ordre de Saint-Lazare dont il était le grand-maître ; les revenus de

(1) Saint-Simon.

cet Ordre dont les membres avaient pour mission de soigner les lépreux, provenaient des générosités faites par des personnes pieuses. Mais lors de la disparition de cette maladie, les biens de la confrérie avaient été réunis aux domaines des hôpitaux.

La situation changea lorsque Louvois mourut en 1691 ; d'Aguesseau, à cette époque procureur général au Parlement de Paris, protesta contre la distraction des biens des hôpitaux dont il était un des administrateurs. On voulut même exiger la restitution des donations de la part des officiers qui en avaient été nantis par le grand-maître. En présence de ces réclamations, Louis XIV décida que les anciennes commanderies seraient définitivement réunies aux hôpitaux de Paris et des villes de France.

Il fallut donc chercher un autre moyen de retenir la noblesse dans la main du Roi. Louis XIV fit appel aux généraux qui méritaient le plus sa confiance par leurs éclatants services (1).

Vauban émit l'idée d'un Ordre de chevalerie dont les titulaires seraient rétribués, en faisant remarquer que les Invalides, fondés depuis 1671, ne pouvaient recueillir qu'un nombre restreint de pensionnaires. Catinat partagea son opinion.

Le maréchal de Luxembourg proposait la création de

(1) D'après certains auteurs, d'Aguessau le premier avait suggéré l'idée d'un ordre purement militaire dont les revenus auraient servi à indemniser les officiers menacés de perdre leurs dotations.

récompenses propres à réveiller parmi la Noblesse l'ardeur guerrière prête à s'éteindre. Il s'appuyait sur des considérations politiques. L'Ordre du Saint-Esprit, créé par Henri III, ne répondait plus aux besoins du moment, puisqu'il ne pouvait être conféré qu'à la très antique noblesse (1). Or, dans l'armée, telle qu'elle a existé au XVII^e et au XVIII^e siècles, à côté de l'officier noble d'origine, il y avait place pour l'officier de fortune devenant noble par l'exercice de sa profession.

Quant à l'Ordre de Saint-Lazare et de Notre-Dame du Mont-Carmel, son prestige était fort diminué, et il faut avouer qu'il n'avait plus tout le succès désiré. Le maréchal de Luxembourg était d'avis, en conséquence, de procéder par analogie en créant un Ordre où les preuves de la valeur remplaceraient celles de la naissance.

Dès ce moment, Louis XIV résolut d'instituer un nouvel ordre pour reconnaître « par de nouveaux moyens » le zèle et la fidélité des officiers qui avaient versé leur sang pendant les dernières guerres, fussent-ils nobles ou non.

L'apparition de l'Ordre de Saint-Louis, avec les pensions et les « grâces » qui y étaient attachées, fut saluée unanimement par les officiers sur le point de quitter les armées. En effet, au XVII^e siècle, ils n'avaient l'assurance d'aucune « pension de retraite ». Tout au plus pouvaient-

—(1) Les maréchaux Fabert et Catinat refusèrent de prendre rang parmi les Chevaliers du Saint-Esprit, pour ne pas être contraints de répudier leurs aïeux.

ils espérer être admis aux Invalides ou obtenir, ainsi que nous l'avons vu, des dotations prises sur les revenus de l'Ordre de Saint-Lazare — du moins jusqu'au jour où les commanderies furent réunies aux hôpitaux — au contraire, « ceux qui sont bien apparentés, qui, directement ou par « leurs proches jouissent de quelque influence à la Cour, « sont inscrits sur les feuilles des pensions que tient le « secrétaire d'État de la Maison du Roi. Ces grâces ré- « compensent tantôt les actions d'éclat, tantôt les longs « services, mais elles ne sont soumises à aucune règle « fixe. On trouve un maréchal de France avec une pen- « sion de 4,000 livres, tandis qu'un lieutenant-général « obtient 6,000 livres. Un simple garde du corps touche « 500 livres, à côté d'un capitaine de cavalerie qui n'est « inscrit que pour 300. Le cumul, au surplus, n'est pas « interdit. Le maréchal de Mailly touchait jusqu'à sept « pensions à des titres divers. Les grâces, limitées par « des édits, ne seraient plus des grâces. Elles n'ont par « définition d'autre loi que la bienveillance ou le caprice « du souverain (1). » (Mention : *L'armée sous l'ancien régime*).

L'Ordre royal et militaire de Saint-Louis fut établi en

(1) En consultant les listes des dignitaires et des chevaliers de l'Ordre de Saint-Louis pendant les XVII^e et XVIII^e siècles, nous en avons trouvé qui, en plus de leurs pensions sur l'Ordre, avaient obtenu des « grâces » depuis qu'ils avaient quitté le service. Ces grâces, dont le taux était très variable, n'étaient pas forcément accordées « à vie ». La plupart du temps, le Roi accordait « dix années de grâces ».

1693 (1), pour récompenser les services rendus par les officiers de terre et de mer professant la religion catholique (2). Son but fut « d'assurer à ceux qui y seraient « admis des revenus et des pensions pouvant s'accroître, « à proportion qu'ils s'en rendraient dignes par leur conduite ».

L'Ordre comprend, à l'origine, 8 grands-croix, 24 commandeurs et des chevaliers en nombre illimité, il reçoit du Roi une dotation de 300,000 livres, prise sur les revenus de la Couronne, et dont la répartition est faite ainsi qu'il suit :

8 grands-croix	à 6.000 livres.
8 commandeurs.	à 4.000 —
16 —	à 3.000 —
24 chevaliers	à 2.000 —
24 —	à 1.500 —
48 —	à 1.000 —
32 —	à 800 — (3).

(1) Edit enregistré au Parlement le 10 avril 1693. — Suspendu à un ruban couleur de feu, l'insigne représentait une croix d'or avec l'image de Saint-Louis et la date de l'institution, d'un côté; de l'autre, une épée flamboyante et, sur la pointe, une couronne de laurier avec cette légende : *Bellicæ virtutis præmium*, dont Boileau était l'auteur, en sa qualité d'historiographe du roi. Racine, également historiographe, proposait une devise plus simple : *Ordo militaris*, et il écrivait à ce sujet, à Boileau : « Chercherons-nous toujours de l'esprit « dans les choses qui en demandent le moins ? »

(2) Le Roi déclare « les Ordres de Saint-Michel et du Saint-Esprit, et « celui de Saint-Louis, compatibles dans une même personne, sans que « l'un puisse servir d'exclusion à l'autre, ni les deux au troisième ».

(3) Il y avait, en outre, trois officiers chargés de l'administration

Ces pensions, payées tous les six mois, étaient déclarées *insaisissables* (1).

Ainsi, la croix de Saint-Louis ne pouvait être brigüée que par les officiers, et l'on s'est étonné que Louis XIV n'ait pas songé à récompenser également les bas-officiers et les soldats. Cette exclusion peut s'expliquer par le système de recrutement en usage à cette époque. On sait que l'enrölement s'opérait au moyen du racolage. Les recrues, pauvres diables ramassés le plus souvent parmi la lie de la population, ne jouissaient pas toujours d'un passé irréprochable, et conservaient sous les armes leurs habitudes de maraude et d'indiscipline. Pouvait-il être question d'instituer pour cette soldatesque des récompenses honorifiques, et n'était-il pas logique de réserver plutôt la croix de Saint-Louis aux officiers chargés de contenir ces masses indociles ?

Toutefois, pendant la seconde moitié du XVIII^e siècle, notre armée avait bénéficié des sages réformes introduites dans son organisation par Saint-Germain. La discipline y était déjà moins cruelle, et le ministre se préoccupait du sort des sous-officiers et des soldats rengagés auxquels il faisait remettre des chevrons de laine qu'ils cousaient sur la manche de leur habit. Ces braves n'étaient pas to-

intérieure de l'Ordre : un trésorier à 4,000 livres, un greffier à 3,000 livres et un huissier à 1,400 livres.

(1) Article 29 de l'édit royal de 1693. Voir plus loin l'ordonnance du roi, en date du 7 juin 1779, article 12, en ce qui a trait à l'inaliénabilité des pensions et grâces viagères.

talement exclus de toute distinction honorifique, puisque la *plaque de vétérance* (1) avait été instituée en leur faveur.

Le marin avait une condition qui ne ressemblait nullement à celle du soldat. Inscrit sur les contrôles de l'Etat dès sa jeunesse, il lui appartenait aussi longtemps qu'il était capable de servir. A une simple réquisition, il devait partir et rejoindre son port d'attache. Colbert avait établi en faveur des matelots des primes pécuniaires. Plus tard, Pontchartrain proposa au Roi d'instituer une récompense qui consisterait en une médaille d'argent accompagnée d'une rétribution annuelle. Louis XIV approuva l'idée de son ministre, et il décida la création d'une médaille, laquelle, suspendue à un ruban bleu foncé, serait portée sur la poitrine par les marins et matelots qui s'en seraient rendus dignes.

L'Ordre de Saint-Louis, à la mort de son fondateur, avait acquis l'autorité d'une institution ancienne, bien qu'il n'eût que vingt ans de date, et cela grâce à la fermeté que Louis XIV ne cessa de montrer dans la rigoureuse exécution des statuts. Il ne voulut jamais donner cette distinction à la naissance ou au grade ; et il n'était pas rare que des généraux ou des colonels ne fussent même pas chevaliers de l'Ordre (2). La récompense conservait donc toute sa valeur.

(1) Voir *Médaille militaire*, partie historique.

(2) Bonaparte, lui aussi, parlait en homme d'Etat, lorsqu'il disait, dans la discussion sur le projet de création d'une Légion d'honneur : « On ne donnait les cordons en France qu'à l'homme bien né ; je le

Cependant, à la suite de la guerre de la succession d'Espagne qui se termina par les traités d'Utrecht (1713) et de Rastadt (1714), peu d'officiers avaient été décorés. Le Régent, en prenant la conduite des affaires pendant la minorité de Louis XV, représentait tous les ennemis du régime précédent, entre autres le Parlement et la haute noblesse. Il paraissait donc naturel qu'il cherchât à s'assurer des partisans parmi les officiers.

Il annonça une promotion supplémentaire dans l'Ordre de Saint-Louis en faveur de ceux dont les espérances avaient été trompées au cours de la dernière guerre, et, loin de se montrer l'adversaire d'une institution placée si haut dans l'estime de la nation, il s'en déclara ouvertement le protecteur.

Deux ordonnances royales de mars 1719 introduisirent dans les statuts de l'ordre de profondes modifications. Par la première, le nombre des grands-croix fut porté de 8 à 12, celui des commandeurs de 24 à 40, celui des chevaliers pensionnés de 128 à 413.

« donnerai à l'homme qui aura le mieux servi dans l'armée et dans l'État, ou qui aura produit les plus beaux ouvrages. Les soldats ne sachant ni lire ni écrire seront fiers de porter la même décoration que les savants illustres, et ceux-ci attacheront d'autant plus de prix à cette récompense qu'elle sera la même pour les braves. » Il disait, une autre fois : « Je veux, pour la faire consacrer, que la même croix brille sur la poitrine du soldat et sur celle du premier président de la Cour de cassation. »

Par contre, de nos jours, on serait étonné qu'un colonel ne fût pas au moins chevalier de la Légion d'honneur, et l'on compte les généraux qui n'ont encore que ce simple grade.

Et, pour couvrir la dépense qui allait en résulter, une seconde ordonnance fut rendue qui élevait de 300,000 livres à 627,000,500 livres la dotation primitive ; en voici la répartition :

12	grands-croix	à	6.000	livres.
13	commandeurs.	à	4.000	—
27	—	à	3.000	—
38	chevaliers	à	1.500	—
106	—	à	1.000	—
1	—	à	900	—
99	—	à	800	—
45	—	à	600	—
25	—	à	500	—
35	—	à	400	—
5	—	à	300	—
4	—	à	200	—

plus un nombre illimité de chevaliers non rétribués.

En outre, de nouvelles charges sont créées au profit des officiers d'administration (Chancelier-Garde-des-Sceaux, Grand-Prévôt, Secrétaire-Greffier, Intendant, etc...), dont les gages, pris sur les revenus de l'ordre, varient de 800 à 4,000 livres, avec privilège de l'exemption de la taille et du franc-fief. Ces gages, non soumis au dixième, sont fixés au denier 25 (1) ; les officiers avaient même le droit de porter les insignes de l'Ordre (2).

(1) C'est-à-dire à 4 0/0.

(2) Ce qui d'ailleurs fut, à l'époque, vivement critiqué.

Afin de ne pas grever les finances de l'Etat par suite de l'augmentation de la dotation, le Roi ordonne que les fonds destinés à couvrir la dépense proviendront « des ca-
« suels dont le Roi et ses prédécesseurs s'étaient réservés
« la disposition, et dont ils avaient coutume de faire de
« pures libéralités. Ces ressources additionnelles sont tous
« les revenus non compris dans les baux des domaines du
« Roi, ceux provenant des droits aliénés au profit des
« tiers, ainsi que les dons et privilèges dont les conces-
« sions expireront de jour en jour ».

Un article de l'édit contenait une disposition particulièrement intéressante, celle d'après laquelle les pensions des chevaliers n'étaient réparties qu'au fur et à mesure des extinctions des titulaires, entre les chevaliers non rétribués, en suivant l'ordre d'ancienneté. C'était un acte d'une grande prévoyance ; en effet, le pouvoir royal, loin de multiplier les promotions, ne semblait nullement pressé de combler les vides dès qu'ils se produisaient, et il lui fut aisé, en faisant application d'un autre article de ce même édit, d'appeler au bénéfice d'une récompense enviée par tous, des officiers ayant servi pendant dix années consécutives. Et c'était un expédient excellent, capable de « retenir les
« officiers sous les armes en temps de paix, en créant pour
« eux une profession dans laquelle les gentilshommes,
« dépourvus de fortune, pussent trouver des ressources
« honorables ».

Et, plus tard, le Roi dut exécuter de nouveau dans toute sa teneur l'heureuse disposition dont nous venons de parler.

En 1740, c'est-à-dire vingt-cinq ans après la paix d'Utrecht, il n'avait été accordé depuis longtemps que fort peu de décorations, et les deux tiers des pensions se trouvaient libres. Une promotion eut lieu comprenant des officiers en activité qui n'avaient persisté à continuer de servir que dans l'espérance d'obtenir une récompense si désirée et à laquelle ils avaient des droits, en vertu des règlements.

La guerre de la Succession d'Autriche (1740-1748) permit aux chevaliers de Saint-Louis, de prouver, sur les champs de bataille de Fontenoy et de Rocoux, qu'ils étaient dignes de cette distinction. Le Roi songea alors à l'avenir de ceux que leur bravoure portait au premier rang dans les combats, mais que l'obscurité de leur naissance éloignait des privilèges réservés à la Noblesse. « Nous ne perdrons jamais, disait-il, le souvenir de la généreuse émulation avec laquelle nous les avons vus combattre et vaincre nos ennemis. Nous leur avons déjà donné des témoignages authentiques de notre satisfaction par les grades, les honneurs et les autres récompenses que nous leur avons accordées. Mais nous avons considéré que ces grâces, personnelles à ceux qui les ont obtenues, s'éteindront un jour avec eux ; et rien ne nous a paru plus digne de la bonté du souverain que de faire passer jusqu'à leur postérité les distinctions qu'ils ont si justement acquises par leurs services. »

Et le Roi crée, par un édit de novembre 1750, une Noblesse militaire en faveur de ces glorieux officiers de for-

tune. Cette Noblesse est héréditaire ; elle entraîne, en outre, l'exemption de la taille pour celui qui l'obtient, ainsi que pour ses descendants légitimes (1).

Cette noblesse militaire est le corollaire de l'Ordre de Saint-Louis que le fondateur avait déclaré accessible au mérite seul, sans distinction de naissance. En effet, le colonel Chevert n'obtint-il pas la croix de chevalier de Saint-Louis le même jour que le prince de Beauvau, colonel des gardes de Lorraine du roi Stanislas ?

Jusqu'en 1754 la part accordée à la marine était faible. Sans doute, pendant la guerre précédente, nos ennemis avaient triomphé sur mer, mais le courage de nos marins leur avait fait payer chèrement la victoire. Le Roi voulut augmenter le nombre des récompenses accordées aux services rendus sur mer et, au moyen d'une dotation supplémentaire de 20,400 livres prise sur les revenants-bon de la caisse des Invalides, il créa 4 grand'croix, 3 commandeurs et 13 pensions de chevalier. On eût dit qu'il escomptait un avenir prochain, car la lutte allait bientôt recommencer avec l'Angleterre (guerre de Sept-Ans, 1756 à 1763).

(1) Napoléon ne fit pas autant pour les membres de la Légion d'honneur, et il ne leur accordait de lettres de noblesse qu'autant qu'ils justifiaient d'un revenu de 3,000 francs au moins. Le titre n'était transmissible qu'avec la condition du majorat, et n'anoblissait que le fils aîné. Les autres enfants restaient roturiers. Mais Louis XVIII, par son ordonnance du 8 octobre 1814, combla cette lacune, et il décida que, une fois les conditions de fortune remplies, le petit-fils serait noble de droit et transmettrait la noblesse à toute sa descendance.

SECTION II

LE MÉRITE MILITAIRE.

Tandis que la croix de Saint-Louis récompensait le sang répandu par les officiers français, beaucoup d'étrangers professant la religion protestante se trouvaient privés de cette décoration, laquelle impliquait la foi catholique.

C'est ainsi que le maréchal de Saxe, dont la glorieuse carrière avait été si brusquement interrompue en 1750, n'avait jamais pu obtenir aucune distinction du roi de France. Luthérien, sa religion s'était opposée à son admission dans l'Ordre militaire de Saint-Louis, et le seul grand-cordon qu'il pût porter était celui de l'Aigle Blanc de Pologne, qu'il tenait de son père. Il lui était donc interdit de distribuer lui-même aux officiers dont il avait signalé les actes de courage, cette croix que tous enviaient ; lors d'une promotion qui eut lieu en 1748, il dut confier à son lieutenant, le maréchal de Lowendal, le soin de remettre à ses officiers, au nom du Roi, les insignes de l'Ordre de Saint-Louis.

Le Roi, pour prévenir le découragement des officiers protestants et pour faire disparaître « l'inégalité dans le « partage des récompenses qui doivent être le prix du « zèle et de la valeur », crée, par son édit du 10 mars 1759, l'Ordre du Mérite militaire.

On a prétendu que cet Ordre avait été institué en faveur des officiers protestants français. C'est une erreur. Il fut réservé « aux officiers suisses et étrangers qui, faisant « profession de la religion protestante, ne pouvaient être « admis dans l'Ordre royal militaire de Saint-Louis ».

L'Ordre comporte également trois degrés avec deux grands-croix, quatre commandeurs et un nombre illimité de chevaliers (1). Les conditions d'admission sont les mêmes que pour l'Ordre de Saint-Louis.

A l'origine, aucune pension n'est donnée. La dotation de l'Ordre n'est établie que le 1^{er} janvier 1785, par Louis XVI, qui la fixe à 32,000 livres, prises sur les revenus du Roi ; il la répartit de la façon suivante :

2 grands-croix à 4,000 livres.

4 commandeurs. à 3,000 —

et le surplus en pensions de chevaliers, ne pouvant être supérieures à 800 livres, ni être inférieures à 200 livres (2).

(1) La décoration consiste en une croix d'or, sur un des côtés de laquelle il y a une épée en pal avec ses mots : *Pro virtute bellicâ* ; sur le revers, une couronne de laurier avec cette légende : *Ludovicus XV instituit, 1759*. Le ruban est bleu foncé, sans être ondé.

(2) L'effectif, à cette époque, avait été dépassé dans les trois degrés ; il y avait même des grands-croix et des commandeurs surnuméraires ; les premiers touchaient la pension de commandeur et les seconds n'y parvenaient qu'au fur et à mesure des vacances par promotion ou par suite de décès. Même, par mesure transitoire, le Roi ordonna que la portion destinée à cette catégorie de surnuméraires ne leur serait pas donnée, pour être attribuée aux pensions de chevaliers.

Il était décidé, en outre, que les pensions des grands-croix, des commandeurs et des chevaliers qui quitteraient le service pour aller résider en pays étranger, ne leur seraient continuées qu'autant qu'ils auraient demandé par écrit la permission de s'absenter.

Mais les nécessités de la guerre exigeaient une augmentation dans le nombre des dignités de l'Ordre de Saint-Louis. Par un édit du 26 mars 1761, le Roi introduisit dans les statuts de l'Ordre de sages réformes. Tout d'abord, il s'interdit d'accorder des expectatives, c'est-à-dire la promesse d'une pension, mais il les remplaça par les dignités de grands-croix et de commandeurs *par honneur*. Puis il augmenta dans une notable proportion le nombre des grands-croix et des commandeurs avec pension, principalement en réduisant le taux des pensions de ces derniers qu'il ramena à 3,000 livres pour tous, sauf, bien entendu, les droits acquis. Enfin, il réserva le surplus aux pensions des chevaliers.

En somme, la dotation de l'Ordre se trouva fixée à 700,200 livres, chiffre légèrement supérieur à celui de l'édit de 1719, mais impliquant une plus juste et une plus large répartition des revenus de l'Ordre.

Et, d'ailleurs, il n'est pas superflu d'indiquer ces changements survenus, tant dans le chiffre des dotations depuis son institution que dans la manière dont elle est répartie ; ces changements dénotent plutôt une constante sollicitude du pouvoir royal en ce qui touche l'administration

des revenus de l'Ordre, dont il a toujours disposé avec mesure. On ne songe nullement, par exemple, à accorder des distinctions à des époques fixes, comme cela a lieu de nos jours pour la Légion d'honneur, tous les six mois. Au contraire, on distribue fort peu de croix en temps de paix. Lorsque les guerres nécessitent des promotions, on peut distribuer largement des récompenses, parce qu'on a pris la précaution de ne pas remplir immédiatement les vacances qui en sont la cause au moment où elles se sont produites. Il s'ensuit, pendant ce temps, que les revenus de l'Ordre se sont accrus, et l'on épargne une attente décevante à ceux qui sont sur les rangs pour obtenir le prix de leur belle conduite aux armées.

D'autre part, la mesure par laquelle le souverain diminue le taux de certaines pensions (commandeurs à 4,000 livres ramenés à 3,000 livres) ne peut être regardée comme vexatoire, d'autant que les droits acquis sont toujours respectés, et que cette mesure n'a pas d'effet rétroactif.

Nous verrons plus loin qu'il n'en a pas été de même, sous la Restauration, des officiers du Premier Empire que Louis XVIII avait mis en demi-solde et privés de la moitié de leur traitement de la Légion d'honneur. Contentons-nous, pour le moment, de faire ressortir ce que l'édit de 1761 avait de généreux pour les dignitaires de Saint Louis, tout en sauvegardant les intérêts de l'Ordre.

En montant sur le trône, Louis XVI se montra partisan des réformes ; il y était poussé par sa nature bonne et honnête. Au mois de janvier 1779, et en présence d'une

guerre qui commençait, le Roi pensa qu'il était devenu nécessaire « de mettre la dernière main » à l'œuvre commencée par ses illustres aïeux, de remplir par de « nouveaux bienfaits ce que l'institution laissait à désirer du côté de la dotation, et de rappeler l'administration de l'Ordre à la simplicité de ses principes primitifs ».

Ces réformes, en résumé, sont les suivantes :

1^o Le Roi fait don d'un capital de 9,500,000 livres produisant un revenu de 380,000 livres, soit 4 0/0. On ne sera donc plus obligé, comme autrefois, de tirer cette somme des fonds destinés aux dépenses de la Guerre et de la Marine :

2^o Le nombre des grands-croix est porté de 27 à 40, et celui des commandeurs de 62 à 80 ;

3^o L'expectative est et demeure supprimée, et il n'est accordé de pensions qu'en raison des vacances qui se produisent dans les différents grades.

Aux grands-croix il n'est plus accordé que 4,000 livres. Les soixante plus anciens commandeurs touchent 3,000 livres chacun, et les vingt autres doivent attendre que des extinctions soient survenues parmi les premiers (1).

Quant aux chevaliers nouvellement admis, ils devaient attendre que, par suite d'extinction des pensions actuellement existantes, il se trouvât des fonds libres. Ces pensions n'étaient plus que de 200 livres au moins et de

(1) Cette lacune subsista peu de temps, car elle fut comblée par une ordonnance du 21 août suivant.

800 livres au plus, et il était spécifié qu'elles seraient accordées « de préférence à ceux dont l'état de leur fortune « l'exigerait le plus particulièrement ».

Le surplus des revenus de l'Ordre est distribué en pensions à des chevaliers du service de terre.

4^o Les officiers d'administration sont supprimés et le Garde des Sceaux de France est chargé des fonctions de Garde des Sceaux de l'Ordre.

Quelques mois plus tard, le principe de l'inaliénabilité est rendu applicable aux pensions des membres de l'Ordre, en vertu de l'article 12 de la déclaration du roi, en date du 7 juin 1779 : « les pensions et grâces viagères ne « peuvent être saisies ou cédées pour quelque cause que « ce soit, sauf aux créanciers d'un pensionnaire à exercer, « après son décès, sur le décompte de sa pension, toutes « les poursuites et diligences nécessaires pour la conser- « vation de leurs droits et actions (1). »

Nous arrivons à la période révolutionnaire, où commence l'œuvre de destruction. Déjà l'Assemblée nationale avait décrété, le 15 mars 1790, l'abolition des distinctions honorifiques résultant du régime féodal. L'Ordre de Saint-Louis était appelé à disparaître dans un temps rapproché.

On se contenta d'abord d'en modifier l'appellation en le remplaçant par la *décoration militaire* (2) qui serait accordée aux officiers de toutes les armes et de tous les grades

(1) Nous avons déjà vu que l'ordonnance de 1693 avait rendu *insaisissables* les pensions des membres de l'Ordre de Saint-Louis.

(2) Loi des 1^{er}-7 janvier 1791.

qui auraient vingt-quatre ans de services révolus. Les années de services comme soldat et sous-officier devaient compter comme celles d'officier.

Les ordres anciens se rattachaient à la religion et à la monarchie; ils ne pouvaient manquer de partager le sort qui, dans la tourmente révolutionnaire, attendait ces deux grandes institutions. De telles distinctions, en effet, semblaient contraires aux idées d'égalité qui enflammaient les esprits de plus en plus.

La loi du 30 juillet-6 août 1791 décida, en conséquence :

« Article premier. — Tout ordre, toute corporation, « toute décoration, tout signe extérieur qui suppose des « distinctions de naissance, sont supprimés en France, et « il ne pourra en être établi à l'avenir. »

Mais il répugnait à l'Assemblée nationale de laisser subsister, à côté de la croix de Saint-Louis qui exigeait la profession de la foi catholique, celle du Mérite Militaire réservée aux protestants étrangers. M. de Montesquieu considérait que ce monument « d'intolérance religieuse » devait disparaître, et il demandait que l'Ordre du Mérite Militaire fût fondu dans l'Ordre de Saint-Louis et la décoration de l'un remplacée par celle de l'autre. C'est ce que dit l'article 2, en des termes où l'on découvre déjà l'idée qui présida plus tard, en partie, à la création de l'Ordre de la Légion d'honneur.

« Art. 2. — L'assemblée nationale se réserve de statuer « sur la distinction nationale unique qui pourra être accor- « dée aux vertus, aux talents, aux services rendus à l'État ; « et néanmoins, en attendant qu'elle ait statué sur cet

« objet, les militaires pourront continuer de porter et de recevoir la décoration militaire actuellement existante (1). »

Certains gentilshommes continuaient à faire figurer, dans les actes publics, leur grade dans l'Ordre de Saint-Louis, à la suite du titre obligatoire de « ci-devant » qui leur avait été imposé par le décret du 19 juin 1790. L'article 3 du décret des 38 juillet-6 août 1791 le leur interdit formellement.

Un autre décret (26 septembre 1791) décide que le serment ne sera plus exigé et que « les lettres en vertu desquelles un militaire sera autorisé à porter la décoration sont les mêmes pour tous les officiers, quelle que soit leur religion. Les officiers qui ne font pas profession de la foi catholique, apostolique et romaine, et qui auraient quitté le service, sont pareillement susceptibles de la décoration militaire, pourvu qu'ils aient servi le nombre d'années fixé par la loi. »

Les appellations de grand-croix, de commandeur et de chevalier furent remplacées par les termes de 1^{er} degré, 2^e degré et 3^e degré.

Par décret des 28 avril-4 mai 1791, les pensions accordées sur l'Ordre sont retirées aux officiers qui jouissaient d'un traitement d'activité. Le 19 septembre 1792, l'Assem-

(1) Il y avait deux sortes de vacances dans les hauts grades de l'Ordre de Saint-Louis : les vacances faites par la mort et celles faites par la promotion à la dignité de chevalier des Ordres du Roi (Saint-Michel et Saint-Esprit). Lorsqu'on était dignitaire de Saint-Louis et qu'on recevait le cordon bleu, on remettait le cordon rouge, en vertu de l'article 13 de l'édit de 1719. Il s'ensuivit que certains chevaliers des Ordres du Roi durent renoncer au cordon bleu pour reprendre les insignes de l'Ordre de Saint-Louis.

blée Nationale, à la veille d'être remplacée par la Convention, supprime la caisse de l'Ordre et, le 23, c'est-à-dire le surlendemain de la proclamation de la République, la dernière décoration militaire est donnée à M. Lapostol, maréchal des logis dans la gendarmerie nationale du Jura.

Enfin, le 15 octobre 1792, la croix de Saint-Louis est supprimée comme décoration militaire, et la Convention « renvoie au Comité de constitution la question de savoir « s'il convient que, dans une république, on conserve « quelque marque distinctive ». Un décret des 15-18 novembre suivant ordonne de briser et d'envoyer à la Monnaie le grand sceau d'argent de l'Ordre de Saint-Louis ; par décret des 28 juillet, 20 août 1793 et 28 brumaire an II (18 novembre 1793) il est enjoint à ceux qui possèdent « des croix dites de Saint-Louis ou de tout autre ordre « royaliste », de les déposer à leurs municipalités, ainsi que leurs brevets, sous peine d'être regardés comme suspects et traités comme tels.

L'Ordre de Saint-Louis a cessé d'exister en France ; il n'y reparaitra qu'en 1814, pendant la Restauration. Actuellement, nous en abandonnons l'étude jusqu'au moment où la monarchie, tout en maintenant la Légion d'honneur, reprendra les anciens ordres royaux.

« On a vu, pour la première fois, inscrire dans les fastes « des édits français qu'on arriverait par son seul mérite « ou ses seuls services. Ainsi, tout individu qui était devenu officier pouvait, par cela seul, prétendre à devenir « chevalier de Saint-Louis. Il se trouvait compagnon, en

« quelque sorte, des hommes les plus élevés, puisque, pour
 « honorer l'Ordre, le Roi avait ordonné que tous les maré-
 « chaux de France en seraient membres
 « C'était donc une grande pensée que l'Ordre
 « de Saint-Louis. Tout officier, après dix ans de services
 « pouvait prétendre à y être admis. On trouva ensuite
 « que ce temps n'était pas assez long, et les ordonnances
 « le fixèrent tantôt à vingt et tantôt à vingt-cinq, et même,
 « je crois, à vingt-huit ans.

« Voyez dans l'édit de 1693 comment le nombre des
 « grades a été limité. Ensuite, et c'est digne de remarque,
 « il y a des pensions déterminées et qui pouvaient paraître
 « bien considérables à cette époque où Madame de Main-
 « tenon conseillait à sa nièce de tenir maison, avec car-
 « rosse et laquais, pour la somme de 6,000 livres. Eh bien !
 « la pension de grand-croix était de 6,000 livres, la pen-
 « sion attachée au titre de commandeur de 4,000 livres ! »

Ainsi s'exprimait le baron Mounier à la Chambre des Pairs, le 5 juin 1839.

Dans la discussion au Conseil d'Etat du projet de création d'une Légion d'honneur, on avait reproché au Premier Consul de vouloir rétablir un de ces ordres de chevalerie que la Révolution avait supprimés. Il répondit :
 « Jamais Louis XIV n'aurait pu soutenir avec avantage
 « la lutte contre l'Europe coalisée, lors de la guerre de
 « Succession, s'il n'avait eu à sa disposition la monnaie de
 « la croix de Saint-Louis. »

CHAPITRE II

LA LÉGION D'HONNEUR

SECTION PREMIÈRE

LES COHORTES DU PREMIER EMPIRE.

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, la Légion d'honneur devait récompenser les services civils et militaires. Les légionnaires, répartis dans les cohortes (1), touchaient des traitements et chaque cohorte comprenait :

7 grands officiers recevant chacun	5.000 fr.
20 commandants	— 2.000 fr.
30 officiers	— 1.000 fr.
330 chevaliers	— 250 fr.

Ces traitements devaient être pris sur les biens affectés à chaque cohorte (200,000 francs), et acquittés tous les trois mois (2).

(1) Dans cette répartition sont compris les militaires de tout grade qui ont obtenu des armes d'honneur pendant la dernière guerre (Senatus-consulte du 27 messidor an X).

(2) Le cinquième degré de la hiérarchie de la Légion d'honneur, supérieur à tous les autres, ne fut institué que le 39 janvier 1805 (10

La difficulté que l'on rencontra à constituer la dotation des cohortes fut la cause du retard apporté au paiement des traitements, et, malgré l'empressement des préfets et des directeurs des domaines pour l'indication des biens nationaux propres à assurer un revenu à chaque cohorte, la dotation de la Légion d'honneur ne pouvait être regardée que comme provisoire. Déjà, à la fin de l'an XII, les traitements s'élevaient à plus de quatre millions, dépassant d'un million le chiffre de la dotation. Il est vrai que le revenu des biens était supérieur à celui qui avait été prévu, mais il restait, en fait, inférieur aux dépenses. Cette insuffisance ne fut pas sensible d'abord, parce que les recettes ayant commencé dès l'an XI et le paiement des traitements dans les derniers mois de l'an XII seulement, l'excédent des deux premières années fut réservé pour les années suivantes.

Dans un rapport qu'il présenta au Corps législatif, Fontanes fit ressortir combien les propriétés territoriales, dont le revenu est essentiellement variable et d'un recouvre-

pluviôse an XIII) sous le nom de *Grande décoration*, *Grand Aigle*, ou encore *Grand Cordon*. Le nombre n'en pouvait dépasser soixante, non compris la famille impériale et les étrangers.

A l'origine, aucun traitement n'est attaché à cette haute distinction ; mais l'empereur, par un décret daté de Munich (7 janvier 1806), ordonne que, sur les fonds de la Légion d'honneur, une somme de 300,000 francs sera prélevée, « afin de donner des pensions aux grands-croix qui auraient besoin des dites pensions pour soutenir l'éclat qu'exigent les grandes décorations ». D'ailleurs, il convient de rappeler que, d'une manière générale, les maréchaux et grands dignitaires de l'Empire recevaient déjà de fortes dotations, en raison de leur situation,

ment difficile, convenaient peu à une institution dont les dépenses sont périodiques et impérieuses. Il fallut donc opérer une refonte complète des biens de l'Ordre, qui devait être terminée à la fin de l'an XIV.

C'est dans cet esprit que fut rédigé le décret du 11 pluviose, an XIII (31 janvier 1805) :

.

Article 3. — « Le surplus des biens affectés à la dotation de chaque cohorte, excédant la réserve faite aux termes de l'article précédent (1), sera mis en vente ; le produit de ces ventes sera versé à la Caisse d'amortissement, pour être employé en achat de rentes sur l'Etat, au profit de la Légion. »

Trois décrets — 9 germinal, an XIII (29 mars 1805), 8 mars et 6 juillet 1806 — ordonnèrent la cession à la Caisse d'amortissement d'une partie de ces biens évaluée 3,200,207 francs, et la Légion d'honneur reçut en échange trois inscriptions de rente représentant une somme de 4,403,488 francs.

Ce *modus vivendi* dura quelques années encore et, le 28 février 1809, fut décidée l'aliénation des biens des cohortes dont l'administration fut supprimée. En échange, il fut attribué à la Légion d'honneur deux inscriptions de rente, montant à la somme de 2,402,000 francs (2).

(1) Art. 2. — Il sera conservé à chaque cohorte des biens-fonds d'un revenu de 400,000 francs au moins.

(2) Etait-ce par mesure d'économie ? Toujours est-il qu'il fut convenu, vers cette époque, que, dorénavant, le traitement des grands offi-

SECTION II

LA LÉGION D'HONNEUR DE 1814 A 1852.

§ 1^{er}. — La Première Restauration. — Les Cent Jours.

Cependant, malgré d'importantes recettes assignées à la Légion d'honneur sur des établissements situés dans les provinces nouvellement réunies à l'Empire, le déficit de l'Ordre n'avait pu être comblé.

En 1814, lorsque la France se trouva réduite à ses anciennes frontières, il fallut retrancher des évaluations antérieures les revenus provenant des conquêtes de Napoléon I^{er}, et les recettes présentaient, comparativement aux dépenses, une infériorité de plus de quatre millions, indépendamment du déficit déjà constaté.

La Charte du 4 juin 1814 (article 72) maintenait la Légion d'honneur. Mais, pour remédier à la situation financière de l'Ordre, une ordonnance du 19 juillet 1814 rendait purement honorifiques les nominations qui pourraient être faites à l'avenir. Quant aux légionnaires précédemment admis, ils continueraient à jouir de leurs traitements proportionnellement à la rente des revenus de la Légion

ciers, des commandants et des officiers, ne courrait qu'à compter du 1^{er} janvier de l'année qui suivrait celle dans laquelle ils auraient été nommés (*Budget de l'année 1810*, titre III, art. 3.

d'honneur (1), et ceux promus à un grade supérieur conservaient le traitement dont ils jouissaient avant leur promotion.

Cette mesure — évidemment accueillie sans enthousiasme — s'imposait du moment que le gouvernement avait entrepris d'équilibrer le budget de l'Ordre. Mais il eût fallu appliquer partout les mêmes principes d'économie. Il n'en fut rien. On prodigua la croix pour des services obscurs et parfois équivoques, et l'on acheva de déconsidérer la Légion d'honneur en rétablissant les Ordres du Saint-Esprit et de Saint-Louis (2), et en enlevant aux lé-

(1) La proportion, en fait, était de 50 0/0.

(2) Le 12 décembre 1814, le roi Louis XVIII rétablit les dotations spéciales de l'hôtel des Invalides, des écoles militaires et de l'Ordre de Saint-Louis. Il crée une caisse des Invalides de la guerre, et lui donne pour revenus, d'abord les concessions faites à l'hôtel des Invalides en vertu du décret du 25 mars 1811, lesquelles comprenaient notamment une retenue de 2 0/0 sur les pensions et traitements accordés par la Légion d'honneur ; puis d'autres produits que nous n'avons pas jugé nécessaire d'énumérer ici.

Le 30 avril 1817, il fixe à 120 le nombre des commandeurs de l'Ordre de Saint-Louis ; celui des grands-croix est arrêté à 40, et, plus tard, par ordonnance du 13 août 1823, porté à 60. Un douzième des revenus de la caisse des Invalides est affecté à la dotation de l'Ordre. Sur cette dotation, 545 pensions montant ensemble à la somme de 300,000 francs sont conférées à ceux des grands-croix, commandeurs et chevaliers de l'Ordre auxquels elles sont jugées nécessaires sous le rapport de l'âge, des infirmités ou du manque de fortune (12 grands-croix à 3,000 francs ; 20 commandeurs à 2,000 francs, 12 à 1,500 francs ; le plus ancien chevalier à 1,000 francs, 50 chevaliers à 800 francs, 160 à 500, et 300 à 300 francs).

Quant à l'Ordre du mérite militaire, il n'est plus, comme autrefois, réservé aux seuls officiers étrangers protestants ; en vertu de l'ordon-

gionnaires le droit de vote dans les collèges électoraux (1). « Non content d'atteindre les légionnaires dans leur juste fierté, le Roi les frappe dans leurs intérêts en réduisant de moitié leur traitement annuel (2). » Les émigrés, au contraire, se partageaient les emplois et réclamaient les biens nationaux ainsi que leurs anciens privilèges.

L'émotion causée par cette mesure fut vivement ressentie dans l'armée qu'exaspéraient des vexations sans nombre. Les officiers renvoyés en demi-solde dans leurs foyers se voyaient ainsi retirer leur dernière ressource, celle qui jusque là les avaient préservés de la misère totale (3).

En outre, certains actes du pouvoir, notamment le remplacement de M. de Lacépède, Grand Chancelier, par M. de

nance du 28 novembre 1814, les bénéfices de l'édit de création sont appliqués à tous les officiers des armées de terre et de mer qui ne professent pas la religion catholique.

(1) Ils tenaient ce droit du Sénatus-Consulte du 28 floréal an VII (18 mai 1804).

(2) Henry Houssaye : 1815 ; *L'Armée et le Peuple*.

(3) Réduits à vivre d'expédients, ils habitaient par groupes de quatre ou cinq des logis sordides. Bien souvent, la communauté ne possédant qu'une seule redingote convenable, les malheureux la revêtaient à tour de rôle pour sortir. Désœuvrés, ils traînaient leur ennui dans les cafés, exaltaient les souvenirs glorieux du passé, provoquaient les officiers à cocarde blanche, ou s'affiliaient à des complots bonapartistes. Leur attitude, le prestige de leurs anciennes campagnes, tout contribuait à les rendre populaires. Ils entretenaient ainsi dans l'élément civil un courant d'idées qui facilitèrent grandement le retour de l'Empereur. (Voir, au sujet de l'existence des demi-soldes, de pittoresques détails dans Henry Houssaye : (« 1815 »), et aussi les portraits crayonnés avec tant d'émotion par G. d'Esparbès dans son ouvrage intitulé : *Les Demi-Soldes*.)

Pradt, comme Chancelier ; la suppression des maisons d'orphelines de la Légion d'honneur, à l'exception toutefois de celle de Saint-Denis (1) ; la substitution de l'effigie d'Henri IV à celle de Napoléon gravée sur la décoration ; enfin une ordonnance (2) modifiant les bases de l'admission et de l'avancement dans l'Ordre, ne firent qu'augmenter le mécontentement général. Il est permis d'affirmer que ces procédés vexatoires ne furent pas sans favoriser le retour de Napoléon. A la nouvelle du débarquement de l'empereur à Cannes, le gouvernement affolé se hâta de prendre des mesures propres à modifier les dispositions trop visibles de l'armée.

Mais il était déjà trop tard, lorsqu'une ordonnance du 13 mars 1815 vint rendre aux militaires leur traitement sur le pied de 1813. Napoléon marchait sur Paris, salué par l'enthousiasme des populations frémissantes. Cinq jours après cette date, le roi Louis XVIII lui cédait la place et quittait le palais des Tuileries.

*
* *

Un des premiers actes de l'Empereur fut naturellement d'annuler les promotions et les décisions de Louis XVIII. Mais les soucis du moment ne lui permirent pas de s'occuper du détail de cette réforme. L'heure était trop grave ; il fallait avant tout repousser la coalition étrangère. Les concours les plus désintéressés se révélaient ; il semblait

(1) Les filles des membres de l'Ordre de Saint-Louis y étaient admises.

(2) 17 février 1815.

qu'on eût oublié les amertumes du passé (1). On sait combien tant d'efforts et de sacrifices aboutirent au désastre de Waterloo et à la chute de l'Empire.

§ II. — La Seconde Restauration.

En remontant sur le trône, Louis XVIII, non seulement s'empessa de rapporter (2) toutes les nominations faites par « l'usurpateur » pendant les Cent Jours, mais encore oubliâ ses promesses en rendant la grande ordonnance du 26 mars 1816 où la question du traitement était passée sous silence (3).

Pour réparer cette omission, une mesure dite provisoire, du 28 décembre 1816 (4) faisant simplement allu-

(1) Il est curieux de citer, parmi les offrandes patriotiques qui affluèrent à la veille de la campagne de 1815, celle du nommé Binet, ex-caporal au 14^e de ligne, qui offrit le premier semestre de son traitement de légionnaire.

(2) Ordonnance du 28 juillet 1815.

(3) Cette ordonnance réorganisa la Légion d'honneur sous le nom d'Ordre royal de la Légion d'honneur. Le titre de commandant fut changé en celui de commandeur, et le titre de grand-cordon — qui depuis le 19 juillet 1814 avait remplacé le titre de grande-décoration — en celui de grand-croix.

(4) Article premier de l'ordonnance du 28 décembre 1816 : « Les dispositions « réglées par l'article 4 de l'ordonnance du 19 juillet 1814 « et par l'article 3 de celle du 3 août suivant, serviront de base pour « le paiement des traitements annuels des membres de la Légion « d'honneur nommés avant notre retour. En conséquence, les traite- « ments resteront réduits à moitié pour l'année de 1814; ceux de « l'année 1815 et années suivantes seront payés sur le même pied, jus- « qu'à ce qu'il en soit autrement ordonné. »

sion aux ordonnances des 19 juillet et 3 août 1814 (1), maintint encore une fois la réduction de moitié sur les traitements des sous-officiers et soldats, membres de la Légion d'honneur, nommés antérieurement à la première Restauration. Les autres militaires promus par le Roi — et ce mot promus indique suffisamment qu'il ne s'agit plus des titulaires de grades inférieurs dans l'armée, mais bien de ceux qui sont *officiers* — ne devaient être admis au traitement affecté à leurs grades respectifs que le jour où le demi-traitement pourrait leur être accordé, c'est-à-dire à mesure des extinctions et du nivellement des recettes et des dépenses.

Les plaintes les plus amères se font entendre de toutes parts ; le prétexte qui couvre ces « irrégularités » est l'insuffisance des revenus de la Légion d'honneur.

« Si l'on n'eût pas excédé toute mesure en dotant d'un
« fonds considérable, au préjudice des membres de la Lé-
« gion d'honneur, la maison d'éducation de Saint-Denis ;
« si, au même préjudice, on n'eût pas admis dans cette
« maison les filles de chevaliers de Saint-Louis au détri-
« ment de celles des légionnaires ; si même on n'eût pas
« étendu, conformément à l'article 3 de l'ordonnance du
« 27 septembre 1814, la bienfaisance royale jusque sur les
« enfants des militaires non légionnaires ; si l'on n'eût
« pas accordé à MM. le comte de Bruges et l'abbé de

(1) L'ordonnance du 3 août 1814 était relative aux propositions à faire pour les nominations et promotions de la Légion d'honneur.

« Pradt, chacun une pension annuelle de 10,000 francs,
« pour avoir été l'un et l'autre pendant quelques jours
« Grand Chancelier ; si l'on n'eût pas prodigué à beaucoup
« d'autres des pensions et des gratifications imméritées... ;
« à coup sûr, les revenus de la Légion ne se trouveraient
« pas aujourd'hui autant en déficit envers les véritables
« titulaires... (1). »

A la Chambre des Pairs, le général Foy, abordant la tribune pour invoquer la justice du trône en faveur de ses vieux frères d'armes, en appelle à la munificence nationale de la parcimonie ministérielle qui avait réduit les faibles traitements de la Légion d'honneur, véritables pensions alimentaires de la gloire. Le 30 décembre 1819, il soutient la réclamation du capitaine Marié-Duplan, officier de la Légion d'honneur, contre la réduction opérée sur son traitement de légionnaire. Il s'élève contre l'ordonnance du 28 décembre 1816, « mesure impolitique, « illégale, immorale s'il en fut jamais. Impolitique, parce « qu'elle blesse une foule d'intérêts épars dans toutes les « classes et dans toutes les familles ; illégale, parce qu'une « ordonnance qui n'a pas même été insérée au *Bulletin* « *officiel*, détruit l'action d'une loi faite avec le concours « régulier des trois pouvoirs ; immorale, parce qu'elle

(1) J. L. Voidet, commissaire des guerres : *Des droits et privilèges de la Légion d'honneur*. 1818.

« Les pensions de la Légion d'honneur sont une dette publique garantie tout à la fois par la Charte et la reconnaissance nationale », Dupont de l'Eure, séance du 12 février 1819.

« tend à faire prévaloir cette lâche et honteuse maxime,
« qu'on est dispensé, après la victoire, de remplir les en-
« gagements contractés au moment du danger. »

Et plus loin, il indique le moyen de garantir les droits de l'institution :

« On tentera peut-être de vous effrayer par la considé-
« ration des fonds à faire pour exécuter la Charte et la loi
« du 15 mars 1815 ; mais d'abord il y a beaucoup à rabat-
« tre sur les sommes demandées pour le service courant.
« D'une part, la dette s'éteint tous les jours par les décès ;
« de l'autre, la sage parcimonie avec laquelle la décoration
« est accordée depuis trois ans, empêche que la dépense
« ne s'augmente. Des économies, des suppressions de pen-
« sions, des réformes sont indiquées et désirées. Tout le
« monde veut que la subsistance des pères passe avant
« l'éducation des enfants, et qu'on ne bâtisse pas des pa-
« lais avec les débris des chaumières. Tout le monde sent
« que l'administration se fera presque sans frais, lorsque
« la gestion des revenus sera confiée aux bureaux chargés
« de détails analogues dans les autres branches du service
« public... »

Le Grand Chancelier venait, en effet, de soumettre aux Chambres le compte-rendu des finances de la Légion d'honneur depuis le 29 floréal an X jusqu'au 15 mars 1819, et le déficit constaté était de plus de cinq millions.

Cependant le Gouvernement fut bien obligé d'écouter les nombreuses plaintes des légionnaires et d'essayer de leur donner satisfaction.

En conséquence, une nouvelle demi-mesure était prise en vertu de la loi du 6 juillet 1820, qui attribuait à la Légion d'honneur une subvention de 3,400,000 francs destinée à couvrir l'excédent des dépenses que cette loi faisait naître. En voici les dispositions :

Il est accordé : A tous les membres de l'Ordre qui, *antérieurement au 6 avril 1814*, recevaient un traitement de 250 francs, le traitement intégral.

Aux officiers des armées de terre et de mer, soit retirés du service, soit en activité, qui, *étant sous-officiers ou soldats*, ont été nommés chevaliers depuis cette époque (6 avril 1814), un traitement de 125 francs pour compléter leur traitement et le porter au taux annuel de 250 francs.

En outre, l'excédent de la subvention servait : 1^o à payer le traitement de légionnaire aux officiers amputés qui, du 6 avril 1814 au 20 mars 1816, avaient été nommés membres de l'Ordre ; 2^o à compléter les traitements des grades supérieurs conférés antérieurement au 6 avril 1814.

Enfin, la subvention devait décroître en proportion des fonds devenus libres par suite de décès.

Cette loi passait également sous silence la réduction arbitraire dont les légionnaires avaient été frappés pendant plus de quatre années. Vainement l'opposition des deux Chambres rappela au Gouvernement qu'il n'avait pas entièrement rempli son devoir à l'égard de la Légion d'honneur. Les ministres se retranchaient derrière la pénurie du Trésor, auquel des sacrifices énormes étaient imposés, soit par l'expédition d'Espagne pour y rétablir le gouver-

nement absolu, soit par l'indemnité accordée aux émigrés.

Assurément, ces raisons avaient leur valeur ; mais il est clair que le pouvoir avait résolu d'écarter les officiers qui, après avoir embrassé la cause de la monarchie au moment de la Première Restauration, l'avaient désertée ensuite pour se rallier à l'Empereur. Il affectait de ne pas garder rancune aux hommes qui avaient servi la France pendant la « lieutenance de Bonaparte » ; ses faveurs s'étendaient même aux sous-officiers et soldats de l'Empire, et il leur donnait d'abord le demi-traitement, puis le traitement entier. Quant aux autres, il entendait ne jamais pardonner leur trahison.

Rien ne fut changé à cet état de choses jusqu'en 1830, et si le règne de Charles X n'apporta pas à l'Ordre de nouvelles réparations, il convient cependant de reconnaître qu'il n'y introduisit aucune innovation contraire aux intérêts de ses membres. Le maréchal Macdonald, Grand Chancelier pendant la durée de la Restauration, ne faillit pas à la cause qu'il avait à défendre, celle de ses anciens compagnons d'armes ; et bien que ses efforts n'eussent pas été couronnés de succès, la Légion d'honneur, protégée par l'influence de ce grand nom, s'était plu à lui rendre un juste tribut de reconnaissance.

§ III.— Le Gouvernement de Juillet et la Deuxième République.

Lorsque la Monarchie de Juillet eut remplacé la royauté légitime, l'institution de la Légion d'honneur avait droit

de compter sur l'appui d'un gouvernement issu lui-même d'une révolution, et qui, par son retour marqué aux idées napoléoniennes, lui rappelait son glorieux passé. Le maréchal Mortier, un des plus illustres lieutenants de Napoléon, héros de la campagne de France, venait d'être nommé Grand Chancelier de la Légion d'honneur. Ce choix significatif rendit l'espoir aux vieux soldats des guerres du Premier Empire, héroïques débris des armées impériales et qui en perpétuaient les traditions parmi nos jeunes soldats. Ces humbles serviteurs ambitionnaient la croix comme la juste récompense de leurs longs services.

Le gouvernement s'efforça de leur prodiguer les témoignages de sa sollicitude. Aux uns, il rendit les grades (1) qui leur avaient été conférés pendant les Cent Jours, préludant ainsi à l'œuvre de réparation qu'il avait entreprise et qui devait aboutir à la loi de 1834 sur la propriété du grade pour l'officier. Puis, par la loi du 19 avril 1832, il accorde le traitement à ceux d'entre eux qui, après le retour de l'île d'Elbe, avaient servi dans l'armée en qualité de sous-officier ou de simple soldat.

Mais ceux qui, amputés par suite de leurs blessures et appartenant également aux cadres inférieurs, n'avaient été nommés légionnaires qu'après leur admission à la retraite et *postérieurement à l'ordonnance du 19 juillet 1814*, n'avaient bénéficié jusqu'alors d'aucun traitement. Ces mutilés, rentrés dans leurs foyers, se virent attribuer, par la loi du 16 juin 1837, le traitement grâce auquel ils purent,

(1) Ordonnance du 28 novembre 1831.

pour la plupart, terminer leurs jours, à l'abri de la misère.

La Légion d'honneur, afin d'éteindre la subvention que le gouvernement lui allouait tous les ans, s'était fixé les limites au delà desquelles il ne pouvait plus être fait de nominations avec traitement (1); et le déficit, dès 1830, diminuait d'une manière régulière, au moyen des excédents de recettes sur les dépenses.

En 1845, elle se trouve en mesure de faire face à toutes ses dépenses avec ses propres ressources. Elle fait donc connaître cette situation aux Chambres qui votent la loi du 21 juin 1845, en vertu de laquelle le traitement annuel de 250 francs est accordé aux sous-officiers et soldats nommés légionnaires par décrets rendus pendant la période du 27 février 1815 au 19 mars suivant, alors au service actif et admis dans l'Ordre, ou qui le seront par ordonnances royales (2).

Ceux-là sont précisément les militaires qui n'ont pu obtenir le traitement sur pied de 1813, promis par cette ordonnance illusoire du 15 mars 1815, rédigée à hâte à la nouvelle du débarquement de Napoléon.

(1) Loi du 21 avril 1832.

(2) Loi du 21 juin 1845. — Art. 1^{er} : « A compter du 1^{er} janvier 1846, il sera payé, comme supplément au traitement de la Légion d'honneur, une somme annuelle et viagère de 100 francs aux membres de l'Ordre du grade de légionnaire, ayant reçu ce grade avant le 6 avril 1814. »

Art. 2 : « Les chevaliers de la Légion d'honneur, amputés par suite de blessures reçues à l'armée avant le 6 avril 1814, nommés dans l'Ordre postérieurement à cette époque, et jouissant du traitement de 250 francs en vertu des lois des 6 juillet 1820 et 16 juin 1837, recevront le traitement de 100 francs indiqué à l'article 1^{er}. »

La Légion d'honneur ne devait profiter que peu de temps de ces importantes améliorations. Une nouvelle révolution s'opère : en quelques heures le roi Louis-Philippe est renversé du trône qu'il occupait depuis dix-huit ans et la République est proclamée.

On pouvait espérer que le nouveau gouvernement se montrerait favorable à une institution dont l'origine remontait à la Première République. Cependant la Légion d'honneur ne fut pas sans ressentir les atteintes du bouleversement dont s'accompagna le changement de régime : on alla même jusqu'à en demander la suppression.

Ces attaques, loin de diminuer la considération dont jouissait l'Institution, l'entourèrent d'un prestige nouveau. En effet la Constitution du 4 novembre 1848 décida que la Légion d'honneur serait maintenue, mais que ses statuts seraient révisés et mis en harmonie avec la Constitution.

Afin d'en rappeler la glorieuse origine, l'effigie du fondateur reparut sur le médaillon et, pour donner toute garantie sur les titres des membres nommés ou promus dans l'Ordre, les nominations furent publiées au *Bulletin des Lois* et au *Moniteur Universel* (1). L'institution s'affermait de jour en jour et le Prince-Président en préparait une réorganisation plus complète par la création d'un Conseil de l'Ordre (2).

(1) Loi des 19-26 novembre et 4 décembre 1849.

(2) Décret du 24 mars 1851.

SECTION III

LA LÉGION D'HONNEUR DE 1852 A NOS JOURS.

§ 1^{er}. — De 1852 à 1870.

Déjà Louis-Napoléon travaillait secrètement au rétablissement de l'Empire, recrutant de nombreux adhérents dans l'armée et entretenant habilement les sympathies populaires. Se souvenant du rôle joué par la Garde républicaine lors des événements de 1848, il attribuait le traitement (1) aux officiers, sous-officiers et soldats de ce corps décorés pour leur conduite pendant les journées de juin.

Mais ce n'était qu'un acheminement vers des réformes impatientement attendues par l'armée surtout et, le 22 janvier 1852, paraissait un décret contenant les premières améliorations apportées au régime de l'Institution, et qui l'ont faite ce qu'elle est aujourd'hui. Il importe d'en signaler quelques points intéressants.

1^o Les biens meubles et immeubles qui sont l'objet de la donation faite, le 7 août 1830, à ses enfants par le duc d'Orléans deux jours avant qu'il acceptât la couronne sous le nom de Louis-Philippe, sont restitués au domaine de

(1) Loi des 43 mai, 3 et 8 juin 1851.

l'Etat, puis vendus et répartis dans les conditions indiquées aux articles 5 et 8 du décret ci-dessus visé. Quant au surplus de ces biens, le revenu en est affecté à la dotation de la Légion d'honneur, sauf, en cas d'insuffisance, à y être pourvu par les ressources du budget.

2^o Le traitement est conféré aux officiers, sous-officiers et soldats de terre et de mer, en activité de service, qui seront à l'avenir nommés ou promus dans l'Ordre. Ces traitements sont les suivants :

Les chevaliers (comme par le passé)	250 fr.
Les officiers	500 fr.
Les commandeurs	1.000 fr.
Les grands-officiers	2.000 fr.
Les grands-croix	3.000 fr.

3^o Il est créé une médaille militaire donnant droit à 100 francs de rente viagère, en faveur des soldats et sous-officiers de l'armée de terre et de mer placés dans les conditions fixées par le règlement du 29 février suivant (1).

Nous ne nous arrêterons pas au premier point, relatif aux revenus attribués à l'Ordre sur les biens de la donation du roi Louis-Philippe ; il nous conduirait à une étude de la Légion d'honneur envisagée sous l'aspect budgétaire, ce qui nous entraînerait hors de notre sujet. Contentons-nous d'indiquer qu'à partir de cette époque un nouveau chapitre a été ajouté au budget des recettes sous le nom de : *Supplément à la dotation* : lequel représente

(1) Voir plus loin, Historique du traitement de la Médaille militaire,

la subvention *variable* payée annuellement par le Trésor à la Légion d'honneur et destinée à compenser l'excédent général des dépenses sur les recettes.

Il nous faut signaler également l'abaissement du taux de la pension allouée aux grades supérieurs de la hiérarchie. Sans porter préjudice aux intérêts des titulaires de ces grades, cette diminution permettait d'augmenter le nombre des légionnaires avec traitement et de récompenser dans une plus grande proportion les services des officiers subalternes.

Nous ne saurions non plus passer sous silence une autre conséquence heureuse de cette modification : la création d'une médaille militaire emportant avec elle une rente viagère de 100 francs ; et la fondation d'établissements charitables largement dotés pour venir en aide aussi bien à la classe ouvrière dans les grandes villes (article 6 du décret) qu'aux veuves des hauts fonctionnaires civils et militaires morts au service de l'État. En un mot, c'est un commencement de réalisation de projets philanthropiques ; c'est également le paiement de la dette du Premier Empire acquittée par le Second Empire en préparation.

Ainsi le Prince-Président conciliait heureusement ses tendances humanitaires avec les devoirs que lui imposait l'héritage d'un nom si lourd de gloire militaire. L'auteur de l'*Extinction du paupérisme*, rêveur mystique épris d'utopies généreuses, devait songer avant tout à récompenser les plus modestes serviteurs de l'État et peut-être à les rendre solidaires de l'acte qu'il venait d'accom-

plir (1). Préoccupé d'améliorer le sort des classes pauvres, il n'ignorait pas qu'il devrait un jour son trône à la faveur de l'armée, encore vibrante des souvenirs du Premier Empire ; et, dans les rangs de l'armée, sa pensée allait aux plus humbles, aux obscurs ouvriers de sa gloire future.

Le décret du 22 janvier 1852 ne s'occupait que du traitement à accorder dans l'avenir. Mais tandis que l'on concédait par avance à des officiers un privilège dont le bénéfice devait leur être acquis le jour de leur nomination dans l'Ordre, était-il juste que d'autres déjà décorés et toujours en activité de service, fussent privés des mêmes avantages ? C'eût été un oubli regrettable. Le législateur le comprit et décida, trois jours après, le 25 janvier 1852, que les officiers décorés avant le 22 janvier et admis à la retraite postérieurement au 25, étaient appelés à jouir du traitement au même titre que ceux qui recevraient ultérieurement la décoration.

Le décret organique du 16 mars 1852, celui-là même qui devait mériter le nom de « Charte de la Légion d'honneur », a indiqué les personnes à qui le traitement pourrait être accordé :

Article 33. — « Tous les officiers, sous-officiers et soldats de terre et de mer en activité de service, nommés ou promus dans l'Ordre de la Légion d'honneur postérieurement au décret du 22 janvier 1852, recevront, selon leur grade, l'allocation annuelle suivante :

(1) Henri Martin : *Histoire de France populaire*.

« Les légionnaires, 250 francs ; les officiers..., etc., etc. (voir au décret du 22 janvier 1852). »

Il en résulte que les militaires nommés ou promus dans la Légion d'honneur, *étant en activité de service* ont seuls droit au traitement. Il semblait donc que la question du droit du traitement fût résolue définitivement. Cependant, en 1853, les officiers décorés par Napoléon I^{er} du 27 février au 7 juillet 1815, adressèrent au Sénat, qui l'accueillit favorablement, une pétition tendant à réclamer le bénéfice de la pension attachée à leurs insignes. M. Fould, ministre d'Etat à la maison de l'Empereur, fut chargé de rédiger un rapport dans ce sens, en faisant remarquer que ces officiers tenaient de la main de l'empereur Napoléon I^{er} des titres qui ne sauraient être méconnus sous son successeur. Il rappela que le gouvernement des Bourbons n'avait pas rempli l'engagement pris en 1814 de maintenir la Légion d'honneur et de conserver aux militaires en activité de service, aux officiers et soldats pensionnés leurs grades, honneurs et pensions.

Or, le roi Louis XVIII, après avoir réduit, puis rendu purement honorifiques les nominations ou promotions dans l'Ordre, s'était empressé d'annuler les ordonnances restrictives de 1814, dès qu'il apprit le débarquement de l'Empereur. Ce dernier n'avait donc pas besoin de rendre un nouveau décret pour décider que des traitements seraient attachés aux nominations faites pendant les Cent Jours. Annulées au moment de la Deuxième Restauration par l'Ordonnance de juillet 1815, ce ne fut qu'après la Ré-

volution de 1830 qu'elles reçurent une sanction tardive mais incomplète par l'ordonnance du 28 novembre 1832 laquelle, ainsi que nous l'avons vu, ne s'appliqua qu'aux sous-officiers et soldats.

« Il est de toute justice, disait M. Fould, de faire bénéficier les officiers décorés pendant les Cent Jours des avantages auxquels ils avaient droit à l'époque de leur nomination par l'Empereur.

« La position de ces officiers est d'autant plus digne d'intérêt qu'ils ont vu régler leur retraite à une époque où la législation sur les pensions militaires était bien moins favorable qu'elle ne l'est aujourd'hui.

« Ces officiers, mis en demi-solde ou en disponibilité après 1815, ont été pendant quinze ans victimes de leur dévouement à l'Empereur. Ils ont attendu la récompense dont l'Empereur et la France les avaient jugés dignes. »

En conséquence, l'empereur Napoléon III décréta, le 12 août 1853, que les officiers, nommés ou promus par l'empereur Napoléon I^{er} du 27 février au 7 juillet 1815, recevraient, à partir du 1^{er} janvier 1854, le traitement affecté à leur grade dans l'Ordre par les règlements en vigueur à l'époque de leur nomination.

Ce décret donnait, en somme, aux officiers ce que l'ordonnance du 19 août 1832 avait déjà accordé aux sous-officiers et soldats.

Ce ne fut pas tout : on se souvient que la loi du 16 juin 1837 avait admis au traitement les sous-officiers et soldats amputés, décorés antérieurement à l'ordonnance du 19 juil-

let 1814 et postérieurement à leur admission à la retraite. Il était logique d'étendre cet avantage aux officiers qui remplissaient les mêmes conditions. Leurs droits furent reconnus par le décret du 27 décembre 1861 qui accorde le traitement de la Légion d'honneur, à partir du 1^{er} janvier de la même année, aux officiers de terre et de mer amputés par suite de blessures reçues à l'armée, qui étaient ou qui seraient nommés ou promus dans l'Ordre depuis leur admission à la retraite.

§ II. — La guerre de 1870-1871 et la Troisième République.

Nous avons vu dans quelles circonstances le législateur avait permis de déroger à la règle d'après laquelle le traitement, en vertu des décrets de 1852 qui régissent la Légion d'honneur, ne pouvait être concédé qu'aux officiers, sous-officiers et soldats des armées de terre et de mer en activité de service. Une extension de cette règle a été admise par la loi du 27 août 1870, relative aux forces militaires de la France pendant la guerre avec l'Allemagne : cette loi a décidé que les bataillons de la garde nationale mobile pouvaient être appelés à faire partie de l'armée active. En conséquence, elle a déclaré le décret de 1852 applicable « aux gardes nationaux mobiles ou sédentaires, « décorés ou médaillés pour faits de guerre » et, par suite, fait bénéficier cette catégorie de citoyens en dehors de l'armée des privilèges accordés aux militaires de carrière, en leur donnant droit au traitement.

Mais en raison des lourdes charges imposées au budget par le grand nombre de croix et de médailles accordées à l'occasion de la guerre (1), un décret intervient le 16 décembre 1871, par lequel le traitement n'est alloué qu'à ceux-là seuls qui, se trouvant dans les condition de l'article 2 de la loi du 29 août 1870 (2), auront reçu la décoration ou la médaille avant le 31 décembre 1871. Ce décret que justifiaient des considérations budgétaires, n'en a pas moins créé des anomalies fâcheuses : des officiers, des gardes nationaux, mobiles ou autres, décorés ou médaillés après le 1^{er} janvier 1872, sont privés du traitement accordé à d'autres, et cela parce que les titres de ces derniers, moins brillants peut-être, ont eu la chance d'un examen plus rapide. C'est pour remédier à ce grave inconvénient que le gouvernement de la Troisième République, sur le vœu que lui en avait exprimé la Commission du budget, a rendu le décret du 28 octobre 1879 — lequel d'ailleurs s'applique également à la Médaille militaire, — considérant que les mesures restrictives du 16 décembre 1871 avaient

(1) Depuis le 4 septembre 1870 jusqu'en octobre 1871, il avait été fait : 19 grands-croix, 54 grands officiers, 262 commandeurs, 1725 officiers et 7,788 chevaliers, soit, en treize mois, une augmentation de 9,848 membres de l'Ordre, ce qui portait à 74,648 le chiffre de l'effectif au mois d'octobre 1871. (Voir J. Delarbre : *La Légion d'honneur*.)

(2) « Article 2. — Sont considérés comme faisant partie de la « garde nationale les citoyens qui se portent spontanément à la défense du territoire, avec l'arme dont ils peuvent disposer, et en « prenant un des signes distinctifs de cette garde qui les couvre de la « garantie reconnue aux corps militaires constitués. »

été imposées par des motifs impérieux d'économie qui n'existaient plus au même degré. En effet, le nombre des légionnaires, après la guerre, ayant augmenté dans des proportions inquiétantes pour le budget, diverses propositions avaient été déposées sur le bureau de l'Assemblée nationale en vue de prévenir le retour de semblables profusions. Ces projets aboutirent à la loi restrictive du 25 juillet 1873, qui décida qu'à l'avenir, pour ramener l'effectif des membres de l'Ordre aux chiffres fixés par le décret de 1852, on ne ferait plus qu'une nomination sur deux extinctions ; et, six ans plus tard, le nombre des légionnaires étant, par suite de la stricte application de la loi, redescendu à un chiffre normal, une loi intervenait (15 juin 1879), portant aux trois quarts des extinctions les nominations attribuées à l'armée.

Le décret du 28 octobre 1879 procédait donc de cette loi ; il était plus large que le décret de 1871, incomplet cependant, puisqu'il établissait encore une sélection parmi les légionnaires lésés, en ne s'occupant que de ceux dont la situation paraissait plus particulièrement digne d'intérêt. En effet, il admit au traitement les gardes nationaux, mobiles, mobilisés et assimilés, nommés dans l'Ordre sur la proposition du ministre de la Guerre ou du ministre de la Marine, pour faits militaires accomplis pendant la guerre de 1870-1871, et qui justifieraient d'une ou de plusieurs blessures reçues devant l'ennemi.

Mais l'œuvre de réparation n'a pas été continuée en faveur des autres. Bien plus, le législateur, par le décret

du 31 mars 1897, a fait naître une inégalité entre les anciens gardes nationaux ou assimilés ayant fait partie de l'armée active pendant la dernière guerre. A l'égard de ceux qui avaient reçu la Médaille militaire, il a abrogé les dispositions limitatives des décrets des 16 décembre 1871 et 28 octobre 1879, mais il n'a pas cru pouvoir accorder les mêmes avantages à ceux qui avaient été décorés de la Légion d'honneur. Cette demi-mesure, inspirée par des considérations budgétaires, est, à notre avis, profondément regrettable. Sans doute la dépense eût été plus forte au début, mais elle se serait atténuée au fur et à mesure des extinctions par décès. On peut d'ailleurs aisément se convaincre que le montant des paiements effectués entre les mains de ces nouveaux créanciers de l'Ordre serait demeuré inférieur aux droits constatés à leur profit par le budget. Il suffit de constater ce qui s'est produit pour les médaillés militaires appelés à bénéficier seuls du décret du 31 mars 1897 : comme nous le verrons plus loin, la moitié à peine des ayants droit s'est mise en instance pour l'obtention de la rente viagère de cent francs !

CHAPITRE III

LA MÉDAILLE MILITAIRE

SECTION PREMIÈRE

LE MÉDAILLON DE VÉTÉRANCE. — LES ARMES D'HONNEUR.

Le 16 avril 1771, le marquis de Monteynard, ministre de la Guerre, faisait signer par Louis XV une ordonnance instituant une récompense en faveur des bas-officiers et des soldats.

Tous ceux qui purent justifier d'au moins vingt-quatre ans de services reçurent une haute paye et une décoration de forme spéciale, désignée sous le nom de « médaillon » ou « plaque de vétérance » (1).

La remise de ces insignes se faisait avec une certaine solennité. En présence du régiment assemblé sous les

(1) La haute paye, instituée par Saint-Germain, fut supprimée par le règlement du 25 mars 1776. Le médaillon ovale en drap rouge, était entouré de cuivre ciselé; sur le fond rouge il y avait deux épées de cuivre en sautoir. Pour les troupes de la Marine les deux épées étaient surmontées d'une ancre. Cette marque honorifique se portait sur le côté gauche de la poitrine. « C'était la croix de Saint-Louis de la roture. » (Mention, *L'Armée sous l'Ancien régime*).

armes le vétéran prêtait le serment de ne jamais servir une puissance étrangère sans l'agrément de Sa Majesté et de rester toujours fidèle au Roi et à l'Etat. Le colonel remettait ensuite le brevet au titulaire et lui attachait lui-même la décoration sur la poitrine (1). Le maréchal Soult avait conservé de ces cérémonies un souvenir ému. « Je suis assez vieux (2) pour avoir vu de ces distributions, s'écriait-il à la séance de la Chambre des Pairs du 5 juin 1839, j'avoue même que lorsque j'avais l'honneur d'être simple soldat, mon cœur battait dans l'espérance qu'un jour je pourrais obtenir cette distinction..... Messieurs, c'était bien peu de chose, mais pour les sous-officiers et les soldats elle était d'un grand prix, ils s'en honoraient et ils étaient aussi fiers de porter cette décoration que les officiers de porter leur croix de Saint-Louis. »

Les armées du Roi comptèrent un assez grand nombre de militaires portant ce médaillon de vétéran. Il ne paraît pas avoir été attaqué par les décrets qui supprimèrent en 1791 et 1793 les ordres de chevalerie et les insignes de ces ordres. D'ailleurs la suppression de cette récompense, exclusivement réservée aux roturiers, eût excité parmi les troupes un mécontentement très vif.

Suivant toute probabilité, à partir de 1791, la plaque de vétéran, sans être supprimée par une loi, ne fut plus ni

(1) Ces détails sont empruntés au *Carnet de la Sabretache*, n° 30, juin 1895, pages 265 et suivantes.

(2) Le maréchal Soult, né le 29 mars 1769, avait été incorporé au Royal Infanterie, comme engagé volontaire, le 15 avril 1785.

distribuée ni renouvelée, mais les titulaires continuèrent à porter, sans être inquiétés, ce glorieux témoignage de leurs longs et fidèles services.

La Convention supprima les décorations et les remplaça par des armes d'honneur : fusils, sabres, baguettes de tambour ornées d'argent, haches d'abordage, etc..... On a conservé le nom du premier militaire honoré d'une semblable récompense. Ce fut un grenadier du 74^e régiment, « François Pie, âgé de vingt-huit ans, natif de Livron, commune de Valence, qui, blessé à l'affaire du 30 avril 1792, entre Mons et Valenciennes, dit à M. de Beauharnais : « Mon général, achevez-moi que je ne voie pas la honte de cette journée. Vous le voyez, je meurs à mon poste, à côté de mon fusil, avec le regret de ne pouvoir plus le porter. » L'Assemblée nationale ayant décrété avec acclamation qu'il serait envoyé au brave Pie un sabre, il lui fut porté à l'hôpital par MM. Luckner et Rochambeau, en présence d'un grand nombre de soldats, sa situation ne permettant pas qu'il le reçût à la tête de l'armée (1). »

Nous avons vu quelle opposition avait rencontrée au Corps législatif et au Tribunat la proposition du Premier Consul. Il est donc permis de croire que l'institution de deux récompenses distinctes, l'une réservée aux officiers, l'autre aux hommes de troupe, aurait été repoussée comme une injure au principe de l'égalité absolue, conquête de la

(1) *Carnet de la Sabretache*, loc. cit.

Révolution. Rien ne fait supposer, d'ailleurs, que Bonaparte ait caressé l'idée d'une telle institution (1).

Quoiqu'il en soit, de 1802 à 1852, les services militaires et civils furent récompensés par la seule Légion d'honneur, ordre dans les rangs duquel les sous-officiers et les soldats pouvaient être admis, même au-delà du grade de chevalier, lorsqu'ils s'étaient distingués par d'exceptionnels actes de courage.

SECTION II

LA MÉDAILLE MILITAIRE.

§ 1^{er}. — De 1852 à 1870.

Par décret du 22 janvier 1852, le Prince-Président créait « une Médaille militaire donnant droit à 100 francs de rente viagère, en faveur des soldats et sous-officiers de l'armée de terre et de mer placés dans les conditions qui seraient fixées par un règlement ultérieur ». Le décret d'exécution, daté du 29 février de la même année, réglait le port des insignes et les conditions d'obtention de ladite médaille.

(1) Napoléon avait trop l'intelligence de son époque pour prendre l'initiative d'un projet qui n'eût pas abouti. Ne l'avait-il pas prouvé lors des discussions soulevées à l'occasion du Code d'instruction criminelle en maintenant l'institution du jury, si contraire à ses principes, mais qu'il savait fortement enracinée dans l'opinion ?

Ainsi se trouva consacrée, à côté de la Légion d'honneur, l'institution d'une autre distinction exclusivement réservée aux sous-officiers et soldats et donnant droit à une rente viagère de 100 francs.

Comment fut acceptée cette innovation qui, récompensant de façon différente les officiers et les cadres inférieurs de l'armée, pouvait sembler contraire aux idées démocratiques et, de plus, imposait au budget une charge nouvelle ?

A l'occasion de la première distribution des médailles militaires qui eut lieu le 21 mars 1852, le Prince-Président répondit en quelque sorte à la première objection en décidant que la nouvelle distinction serait accordée aux maréchaux de France et aux amiraux. Le 13 juin suivant, il décrétait, sur la proposition de Saint-Arnaud, que ce glorieux privilège serait étendu également aux généraux ayant rempli les fonctions de ministre sous son gouvernement ou exercé des commandements en chef (1). « Ces « généraux seront fiers de recevoir ce noble insigne qui « leur rappellera leurs premiers pas dans la carrière des « armes, et le soldat, en la voyant briller sur leur poitrine, comprendra combien cette récompense a de valeur à vos yeux. » Ainsi s'était exprimé le ministre de

(1) La même faveur a été accordée aux vice-amiraux ayant été ministres ou ayant commandé en chef (décret du 7 juillet 1852), aux commandants de corps d'armée ayant exercé leurs fonctions pendant deux périodes de trois ans au moins, siégé au Conseil supérieur de la guerre, et obtenu la grand-croix de la Légion d'honneur (D. du 20 octobre 1888).

la Guerre dans le projet de décret, et l'on sait que Napoléon III se fit toujours un devoir de porter la Médaille militaire à côté de la Légion d'honneur. Depuis la dernière guerre, on a pu dire, avec quelque raison, qu'elle avait remplacé le bâton de maréchal disparu. En la conférant aux plus hauts chefs de notre armée, déjà revêtus des suprêmes dignités de la Légion d'honneur (1), le gouvernement de la Troisième République rend hommage à la pensée du Prince fondateur et montre en quelle estime doit être tenue cette distinction « dont le prestige s'est toujours conservé intact (2) ».

(1) A titre de renseignement, voici les noms des officiers généraux de la Guerre et de la Marine, actuellement décorés de la Médaille militaire :

Général Berge.	Général Lewal.
— Billot.	— Logerot.
— Davoust d'Auerstaedt.	— de Négrier.
— Février.	Amiral Rieunier.
— de Galliffet.	Général de Salles.
Amiral Garnault.	— Saussier.
Général Jamont.	— Warnet.

Les amiraux Garnault et Rieunier, les généraux Billot, Logerot, de Salles et Saussier ont été décorés de la Médaille militaire avant d'avoir reçu la grand-croix de la Légion d'honneur.

Le général de Salles, étant sorti du rang, fut décoré de la Médaille militaire en 1858 comme sous-officier.

Le général Saussier et l'amiral Garnault furent médaillés pour avoir commandé en chef devant l'ennemi, l'un en Algérie pendant la guerre de 1870, l'autre en Tunisie en 1882 ; l'amiral Rieunier, les généraux Billot et Logerot, comme anciens ministres de la guerre, le décret du 13 juin 1892 étant toujours en vigueur.

(2) Discours de l'amiral Rieunier à la Chambre des Députés, séance du 14 décembre 1900.

Pour assurer le service de la rente viagère attachée à la nouvelle décoration et ne pas grever davantage les finances de l'Etat, le Prince-Président eut recours à un procédé qui ne devait lui nuire que dans l'esprit de ses ennemis. Nous avons vu précédemment comment un décret du 22 janvier 1852, consacrant ce que les légitimistes ont appelé « le premier vol de l'Aigle », avait équilibré le budget de la Légion d'honneur, comprenant les traitements de l'Ordre et ceux de la Médaille militaire. Les récompenses étaient donc rétribuées sans qu'il fût besoin de faire appel à ce nouvel impôt, et la popularité du Prince s'en trouvait d'autant plus augmentée qu'à cette époque l'armée entière était admise à l'exercice de ses droits politiques. Il fut ainsi possible au gouvernement impérial de récompenser de nombreux soldats dont les blessures ou les longues années de services méritaient la reconnaissance de la patrie et auxquels la Légion d'honneur n'aurait pas pu être conférée sans que le prestige de l'institution fût diminué. En outre, le traitement de chevalier étant beaucoup plus élevé que celui de la Médaille militaire, cette dernière distinction pouvait être plus largement accordée. L'Empereur n'hésita jamais d'ailleurs à faire exception à la règle et à donner l'*Étoile des braves* aux sous-officiers et aux soldats qui lui étaient signalés pour la première fois comme ayant accompli un brillant fait d'armes. De nos jours encore et bien que les circonstances ne nous permettent pas d'en trouver de si nombreux exemples, on peut citer de simples soldats qui ont reçu la croix de la Légion d'hon-

neur sans avoir été décorés de la Médaille militaire (1).

Sous le gouvernement de Napoléon III, la législation relative à la Médaille fut peu abondante. Rappelons seulement :

1^o Que les médaillés promus légionnaires ont droit au seul traitement de la Croix (décret du 29 février 1852);

2^o Qu'un décret du 9 février 1855 accorde le traitement aux militaires amputés, décorés de la Médaille militaire après leur mise à la retraite, exception à la règle que le droit au traitement est attaché à l'activité de service ;

3^o Que la prescription de cinq ans a été appliquée aux traitements de la Médaille militaire comme aux traitements de la Légion d'honneur, par un décret du 9 décembre 1862.

Ces différentes questions seront étudiées dans la partie juridique de notre travail : il nous suffit pour l'instant de les indiquer avant d'arriver à la loi du 29 août 1870, relative aux forces militaires de la France pendant la guerre, particulièrement intéressante au point de vue de la Médaille militaire parcequ'elle a été l'occasion de difficultés qui ne devaient être tranchées qu'en 1897.

§ II. — Les traitements de la Médaille militaire depuis la guerre.

Nous avons vu dans notre historique de la Légion d'honneur comment cette loi de 1870 avait appelé la

(1) Décret du 30 décembre 1900, où figurent deux soldats indigènes du 1^{er} tirailleurs algériens, attachés à la mission Foureau-Lamy.

garde nationale à faire partie de l'armée active et rendu les décrets de 1852 applicables aux gardes nationaux mobiles ou sédentaires décorés ou médaillés « pour faits militaires pendant la guerre présente ».

La garde nationale comme l'armée de carrière comprenait des officiers, des sous-officiers et des soldats : la Médaille militaire pouvait, sans difficulté aucune, être conférée aux sous-officiers et gardes nationaux, mais devait-elle leur être accordée à l'exclusion des officiers, dont la situation, dans une troupe où tous les grades s'obtenaient à l'élection, était très différente de celle des officiers de l'armée ? Toujours est-il que de nombreuses nominations en leur faveur avaient déjà été faites lorsque la question fut discutée le 27 janvier 1871 par le gouvernement de la Défense nationale. « M. le général Clément-Thomas annonce « que les colonels de la garde nationale sont réunis et de-
« mandent la Médaille militaire pour les officiers qui se
« sont distingués. M. le général Le Flô avait eu la même
« idée pour les officiers de l'armée. MM. Trochu et Vinoy
« croient que les officiers de l'armée n'accepteraient pas
« la Médaille qui est destinée à récompenser spécialement
« les soldats et les sous-officiers. MM. Le Flô et Simon
« insistent : l'abus de la Légion d'honneur a fait de la
« Médaille militaire une véritable distinction. M. Garnier
« Pagès ayant fait observer que dans la garde nationale les
« grades sont électifs et, par conséquent, ne sont pas per-
« manents, le Conseil adopte l'idée de donner la Médaille
« militaire, sans distinction de grade, dans la garde natio-

« nale (1). » Le décret d'exécution du 29 janvier 1871 décida que les officiers de la garde nationale qui n'étaient pas légionnaires pourraient recevoir la Médaille militaire pour faits de guerre : mais il est muet sur la question du traitement. Le Grand Chancelier et le Garde des Sceaux, estimant qu'il fallait s'en tenir à la lettre du décret du 29 janvier, lequel n'était intervenu que pour régulariser les nominations antérieures sans faire aucune allusion au traitement, avaient jugé que les médailles militaires accordées à des officiers de la garde nationale ne devaient pas être rétribuées. Mais le Conseil d'Etat, considérant la rente de 100 francs comme inhérente à la médaille militaire, a statué en sens contraire, estimant qu'il faut une disposition expresse pour en priver le titulaire. Le traitement est donc de droit commun en matière de médaille militaire.

Cependant la rente de 100 francs n'a pu être payée aux gardes nationaux mobiles ou assimilés qui avaient reçu la Médaille après le 1^{er} janvier 1872. Cette restriction a été formulée dans le décret du 16 décembre 1871 et nous avons vu plus haut que les membres de l'Ordre, placés dans les mêmes conditions, s'étaient également vu refuser le traitement par suite des nécessités budgétaires.

Ce décret n'était pas une mesure suffisante pour équivaloir le budget, étant donné le grand nombre de décorations et de médailles conférées au titre militaire pendant

(1) *La Légion d'honneur* (J. Délarbre).

la guerre contre l'Allemagne (1). La loi du 27 juillet 1873 étendit à la Médaille militaire les règles appliquées à la Légion d'honneur : désormais il ne sera accordé une nouvelle récompense qu'après deux extinctions. L'exécution de cette loi ayant fait baisser d'une façon constante le chiffre total des médailles, il fut possible d'élever la proportion établie en 1873 aux deux tiers (loi du 25 janvier 1875), aux quatre cinquièmes (loi du 10 juin 1879) et enfin à la totalité des extinctions (loi du 17 décembre 1892).

La réforme établie par la législation de 1873 aboutissait donc à une économie qui se trouvait ainsi réalisée sans présenter le caractère regrettable — et presque injuste — du décret du 16 décembre 1871. Quant aux dispositions plus larges du texte de 1879, déjà étudiées à propos du traitement accordé aux gardes nationaux décorés de la Légion d'honneur pendant la guerre, elles étaient communes aux légionnaires et aux médaillés militaires. La réforme de 1879 s'étendait en effet à nos deux récompenses tandis que le décret de 1897, dernière étape de notre étude historique, s'applique à la seule Médaille militaire, la raison budgétaire ne permettant pas encore de compléter en faveur des légionnaires la réparation commencée en 1879.

Le décret du 31 mars 1897 est beaucoup plus large, il

(1) « Le nombre des médailles militaires n'était pas limité en principe : de 58,503 au 4 septembre 1870, il était passé à 72,951 au mois d'octobre 1871, soit en treize mois une augmentation de 14,448. » (*La Légion d'honneur*, J. Delarbre.)

est l'application rationnelle de la loi du 29 août 1870, qui, ayant appelé la garde nationale à l'activité, devait lui donner les avantages attachés à l'activité de service au point de vue des récompenses militaires. Il admet au traitement tous les anciens militaires médaillés à l'occasion de la guerre, mais auxquels cette récompense n'avait été conférée que postérieurement au 1^{er} janvier 1872, complétant l'œuvre de réparation commencée en 1879. Ce décret fut pris en exécution d'un vote des Chambres, dont l'initiative est due à M. Jourde (1) (loi de finances du 29 mars 1897), et qui avait élevé de 40,500 francs. en faveur de ces anciens militaires, le chiffre prévu pour les traitements de la Médaille militaire au budget de 1897.

Il n'y a eu jusqu'ici que quarante-huit applications de cette mesure : si large que soit la réforme en apparence elle n'a donc pas donné tous les résultats qu'on pouvait en attendre et le crédit accordé par le Parlement, qui prévoyait plus de cent réclamations, est bien loin d'avoir été épuisé. A quoi faut-il attribuer ce chiffre restreint sinon à l'insuffisance des moyens de publicité, insuffisance d'autant plus fâcheuse qu'elle porte préjudice à des citoyens, dont la situation est particulièrement intéressante.

*
* *

Notre étude historique de la Médaille militaire nous aurait paru incomplète si nous n'avions pas rappelé que cette

(1) M. Jourde (Antoine) décoré de la Médaille militaire par décret du 29 juillet 1872, actuellement député de la Gironde.

distinction a été accordée à des femmes et à des étrangers.

Les femmes médaillées ont, pour la plupart, servi dans les rangs de l'armée à titre de cantinières et leur droit à traitement a été reconnu par une décision impériale du 30 novembre 1860. Les nominations de ce genre sont beaucoup moins fréquentes qu'autrefois, la situation des cantinières ayant complètement changé : les dernières médailles militaires données à des femmes ont récompensé surtout des services rendus pendant la guerre de 1870 ou pendant les campagnes du Second Empire.

Quant aux étrangers, les textes semblent les exclure de cette récompense « réservée aux sous-officiers, caporaux, brigadiers, soldats et marins de nos armées placés dans certaines conditions » (décret du 29 février 1852) et nous avons vu qu'un décret spécial avait été nécessaire pour qu'elle fut conférée à des officiers généraux français. La Médaille militaire n'en fut pas moins accordée à un certain nombre de soldats étrangers après les guerres de Crimée, d'Italie et du Mexique : quelle solution fallait-il adopter en présence de ces nominations ? Sur la proposition de M. Aucoc, le Conseil de l'Ordre décida que des propositions pourraient être faites par les ministres de la Guerre et de la Marine en faveur des étrangers se trouvant dans les conditions prévues au décret de 1852. Journallement encore cette distinction est accordée à des militaires de nationalités diverses incorporés dans nos régiments étrangers ; et ces nominations ont donné lieu à

certaines difficultés relatives au traitement lorsque les titulaires quittent le service de la France. Nous reviendrons avec plus de détails sur ce sujet dans la partie juridique de notre travail.

Enfin, la Médaille militaire peut être conférée à des étrangers sur la proposition du ministre des Affaires étrangères. Il s'agit alors simplement d'un acte de courtoisie diplomatique et cette décoration n'est plus qu'un insigne honorifique. C'est dans ces conditions que l'ont reçue en 1880 le grand duc de Russie Nicolaiewitch, en 1884 le prince Charles de Roumanie, et, plus récemment, le général russe Dragomirov (14 juin 1899).

PARTIE JURIDIQUE

Nous diviserons de la manière suivante cette seconde partie de notre travail, consacrée à l'examen de la législation actuelle.

I. — Quelles personnes ont droit au traitement soit de la Légion d'honneur, soit de la Médaille militaire ;

II. — Nature juridique du droit au traitement ;

III. — Des causes qui modifient le droit au traitement.

Après avoir envisagé le droit commun de la matière, nous étudierons dans un quatrième chapitre comment les droits des légionnaires sont garantis par le recours qui leur est ouvert devant le Conseil d'Etat, et nous donnerons la solution de quelques espèces qui, à raison de leur caractère contentieux, ont été réglées par la jurisprudence de cette assemblée.

CHAPITRE PREMIER

QUELLES PERSONNES ONT DROIT AU TRAITEMENT

Cette première question doit être envisagée au double point de vue de la Légion d'honneur et de la Médaille militaire, les formalités nécessaires pour être admis à jouir du traitement attaché à cette dernière distinction étant plus simples.

Pour bénéficier de la rente attachée à la décoration, il faut réunir quatre conditions de plus en plus étroites :

1^o La qualité de français ;

2^o La qualité de militaire ;

3^o L'activité de service ;

4^o L'accomplissement des formalités de la réception, cette dernière s'appliquant à la Légion d'honneur seulement.

SECTION PREMIÈRE

QUALITÉ DE FRANÇAIS.

« Les étrangers sont admis et non reçus dans la Légion d'honneur » (art. 7 du décret organique du 16 mars 1852).

Déjà une loi du 23 mai 1834, appliquant aux traitements de l'Ordre la législation des pensions militaires, avait décidé qu'ils seraient suspendus par les circonstances qui font perdre la qualité de Français.

Il ne faudrait pas voir une exception à ce principe fondamental que les seuls Français ont droit aux traitements de la Légion d'honneur, dans la convention du 11 décembre 1871, additionnelle au traité de Francfort du 10 mai, dont l'article 2 est ainsi conçu :

« Les pensions tant civiles qu'ecclesiastiques régulièrement acquises ou déjà liquidées jusqu'au 2 mars 1874, au profit soit d'individus originaires des territoires cédés, soit de leurs veuves ou de leurs orphelins, qui opteront pour la nationalité allemande, restent à leurs titulaires en tant qu'ils auront leur domicile sur le territoire de l'Empire et seront, désormais, à dater du même jour, acquittés par le Gouvernement allemand.

« Sous les mêmes conditions et à dater du même jour, le Gouvernement allemand se chargera des pensions militaires régulièrement acquises ou déjà liquidées jusqu'au 19 juillet 1870, au profit soit d'individus originaires des pays cédés, soit de leurs veuves et orphelins. »

Cette convention est tout au contraire l'application de la règle normale : le Français qui acquiert la nationalité étrangère perd implicitement la nationalité française et les droits qui y étaient attachés. Sans doute, il continuera à

toucher le traitement de la Croix s'il était auparavant légionnaire au titre militaire, mais c'est là l'effet d'une convention diplomatique. La France ne le connaît plus et le Gouvernement allemand acquitte simplement une dette contractée envers un sujet allemand, devenu son créancier. Il faut remarquer de plus que la faculté d'opter pour l'Allemagne, option qui met à la charge de l'Empire les pensions civiles ou ecclésiastiques acquises au 2 mars 1871 ou antérieurement, ne lui impose le service des pensions militaires parmi lesquelles sont compris les traitements de la Légion d'honneur, qu'autant qu'elles ont été acquises avant le 19 juillet 1870, date de la déclaration de guerre. Il est bien certain en effet que l'Allemagne ne pouvait pas prendre à sa charge le paiement des pensions attachées à des insignes obtenus en combattant contre elle.

Aujourd'hui ces légionnaires sont considérés comme des étrangers. Le cas inverse s'est présenté de militaires nommés à titre étranger et par conséquent simplement admis dans la Légion d'honneur qui, devenus par la suite citoyens français, ont été reçus dans l'Ordre et ont participé à tous ses avantages, y compris le bénéfice du traitement. Il s'agit des officiers et soldats de l'armée sarde qui reçurent de Napoléon III la Croix ou la Médaille militaire, en combattant à nos côtés dans la guerre contre l'Autriche. Les modifications territoriales qui nous assurèrent la possession de Nice et de la Savoie eurent cette conséquence de donner la qualité de Français à plusieurs d'entre eux, originaires des pays rattachés à la France. Ils avaient été dé-

corés au titre militaire, ils devenaient citoyens français, le traitement leur fut accordé (1).

Outre la qualité de Français, la loi exige, pour que la rente attachée à la décoration de la Légion d'honneur soit payée, la résidence sur le territoire de la République (2) : c'est une règle de droit commun en matière de pensions militaires (art. 13 de la loi du 23 mai 1834). D'ailleurs la jouissance des traitements de la Légion d'honneur, comme des pensions militaires, n'est suspendue par la résidence hors de France, qu'autant que l'absence se prolonge au-delà d'une année. Si un légionnaire désire quitter la France pour une plus longue période, il doit, s'il ne veut subir aucune interruption dans le paiement des arrérages qui lui reviennent légalement, se pourvoir auprès du ministre de l'Intérieur, lequel fera rendre par le chef de l'Etat un décret d'autorisation de résidence à l'étranger (3).

Cette autorisation comporte quelques restrictions : le légionnaire n'est autorisé à y résider que temporairement, à la condition expresse de n'y former aucun établissement sans esprit de retour et de n'y accepter ni fonction ni pension, ce qui est l'application des articles 17 et 21 du

(1) Décret du 12 août 1860.

(2) Voir page 19 : *Les récompenses lucratives sous l'Ancien Régime*. Disposition analogue.

(3) Dans ce cas spécial, la France n'ayant pas de comptables à l'étranger, le paiement des arrérages est effectué entre les mains d'un mandataire désigné par le légionnaire absent, à la caisse d'un Trésorier général de la Métropole, ou d'un Trésorier-payeur de l'Algérie ou des colonies.

Code civil. Une controverse s'est élevée sur le point de savoir quels sont les droits du pensionnaire qui, résidant à l'étranger et ayant négligé de se faire autoriser, se met en instance pour régulariser sa situation. A partir de quelle date aura-t-il droit aux arrérages de son traitement ? à partir du jour de la formation de la requête ou seulement du décret d'autorisation ? La jurisprudence s'est fixée dans le sens le plus favorable aux légionnaires et médaillés et donne au décret d'autorisation un effet rétroactif au jour de la demande.

On sait que tout bâtiment sur lequel flotte le pavillon national est territoire français : le légionnaire qui, résidant à l'étranger sans avoir régularisé sa situation, rentre en France sur un navire français, recouvre ses droits au traitement du jour de son embarquement.

*
* *

Les textes de 1852 sont formels : les étrangers sont simplement *admis* dans la Légion d'honneur, et tout individu qui perd la qualité de Français est rayé de plein droit des matricules de l'Ordre. Tels sont les principes, et ils ont été jusqu'à ces derniers temps l'objet d'une rigoureuse application. La seule exception était fournie par les militaires de la légion étrangère en faveur desquels la fraternité du champ de bataille permettait une assimilation complète pendant leur séjour sous les drapeaux. Aucune difficulté ne leur était faite pour toucher le traitement de leur décoration tant qu'ils restaient au service de la

France, mais, au moment de leur radiation des contrôles de l'activité, ils ne recevaient plus la rente attachée à leur croix qu'autant qu'ils se faisaient naturaliser ou tout au moins se mettaient en instance à cet effet. Et ce n'était pas là une simple formalité, la naturalisation étant un bienfait de la loi leur a été parfois refusée pour cause d'indignité. C'était la stricte application de la législation de 1852. D'ailleurs, pour une catégorie de légionnaires et de médaillés qui, s'ils ne sont pas citoyens, sont tout au moins sujets français, les textes n'étaient pas interprétés d'une manière aussi sévère : il s'agit des anciens militaires indigènes de nos régiments coloniaux. Lorsque leur admission au traitement n'avait lieu qu'après leur radiation des contrôles, ils étaient considérés comme étant *en instance de naturalisation* à la seule condition de résider sur le territoire de nos possessions d'outre-mer.

Si conforme qu'elle fût aux textes de la Légion d'honneur et aux principes de nos lois sur les pensions militaires, auxquelles n'ont pas cessé d'être assimilés depuis 1834 les traitements payés par la Grande Chancellerie, la jurisprudence appliquée aux anciens militaires de nos régiments étrangers a toujours paru rigoureuse. L'étranger qui a consacré vingt ans de sa vie au service de la France n'a-t-il pas les mêmes droits à la reconnaissance de notre pays que le Français qui, ayant rendu les mêmes services, obtient la jouissance d'une pension ? Puisqu'il est reconnu que la retraite n'est plus aujourd'hui que l'acquittement d'une dette par le Trésor Public et non pas une faveur,

pourquoi refuserait-on le payement d'une pension et la rente d'une décoration loyalement acquises par un étranger devenu un créancier légitime de l'Etat ?

Un premier pas a été fait dans cette voie en faveur des officiers et soldats de la légion étrangère qui se retiraient dans leur pays d'origine. Le Ministère des Finances les considérant comme en instance de naturalisation leur a assuré le payement de leur retraite sans qu'ils eussent même à demander l'autorisation de résider à l'étranger, et cette mesure bienveillante a été étendue, par analogie, aux traitements payés par la Légion d'honneur. Mais cette faveur ne pouvait leur être accordée qu'autant qu'ils ne quittaient pas leur pays d'origine et une surveillance était exercée à cet effet.

En vertu d'un avis du Conseil d'État, en date du 15 mai 1900, une mesure beaucoup plus large devait être adoptée. Désormais les individus d'origine étrangère auxquels leurs services dans l'armée française ont ouvert des droits à une pension peuvent l'obtenir et en recevoir les arrérages tout en conservant leur nationalité, ils n'ont plus à justifier ni d'une instance en naturalisation, ni d'une résidence spéciale.

Sans doute nous sommes loin de la stricte application des décrets de 1852 ; mais l'exception première, l'assimilation absolue de tous les éléments de l'armée, sans en distraire les militaires des régiments étrangers, n'a jamais fait aucun doute, et la jurisprudence nouvelle a adopté une solution qui n'est que la sanction des droits qu'ils ont ac-

quis en servant la France. N'est-elle pas parfaitement équitable?

SECTION II

QUALITÉ DE MILITAIRE.

« Tous les officiers, sous-officiers et soldats de terre et
« de mer en activité de service, nommés ou promus dans
« la Légion d'honneur, recevront, selon leur grade, l'allocation suivante :

Les légionnaires.	250 fr.
Les officiers.	500 fr.
Les commandeurs	1.000 fr.
Les grands officiers	2.000 fr.
Les grands-croix	3.000 fr.

(Art. 33 du décret organique du 16 mars 1852).

Les seuls militaires ont désormais droit au traitement. Nous avons vu plus haut comment les nécessités budgétaires n'avaient pas permis d'étendre cette faveur aux légionnaires civils. Il ne faut pas oublier, d'ailleurs, que, malgré la haute conception de Napoléon I^{er} voulant réunir dans une même gloire l'élite de la nation, les premières croix furent accordées à ceux qui, en exécution de l'article 86 de la Constitution de l'an VIII, avaient déjà gagné des armes d'honneur sur le champ de bataille.

En ce qui concerne les officiers et soldats de la Marine

et de l'armée de terre, il ne pouvait y avoir aucun doute sur leur droit au traitement, le texte de 1852 étant formel à cet égard. Mais il existe toute une catégorie de fonctionnaires militaires pour lesquels l'assimilation à l'état d'officier ne pouvait être admise de façon absolue. Des décisions spéciales ont été rendues en leur faveur et ont permis de les faire bénéficier du traitement de la Légion d'honneur :

Gardes d'artillerie de terre (décrets des 28 mars 1852 et 29 août 1865) ;

Gardes d'artillerie de marine (décret du 1^{er} avril 1868).

Génie maritime (décret du 11 avril 1854) ;

Ingénieurs hydrographes de la marine (décret du 5 mars 1856) ;

Corps de santé de l'armée de terre (décret du 18 juin 1860) et de l'armée de mer (décision impériale du 13 janvier 1869) ;

Commissariat de la marine (décision impériale du 24 avril 1857) ;

Vétérinaires militaires (décret du 14 janvier 1860) ;

Interprètes titulaires de l'armée (décret du 4 juin 1862) ;

Inspecteurs des services administratifs de la marine (décision impériale du 18 septembre 1867).

Tous ces fonctionnaires sont admis au traitement d'une manière permanente et en raison de leurs fonctions ; les différentes décisions que nous venons de rappeler leur attribuant la qualité de militaire. Il y a en outre certains agents et employés civils de divers ordres, qui ne jouissent

de la rente de la Légion d'honneur qu'autant qu'ils reçoivent la décoration pendant qu'ils sont attachés aux armées, en temps de guerre : ce sont les ecclésiastiques, prêtres ou pasteurs, les employés de trésorerie, des postes et des télégraphes, les agents forestiers et les agents des douanes. Un exemple bien connu et bien intéressant est celui de M^{lle} Dodu, décorée de la Médaille militaire (1) pour faits de guerre, par décret du 30 avril 1877. Afin qu'il fût possible de lui accorder le traitement, le décret de concession lui fit prendre rang du 8 septembre 1870, date à laquelle elle réunissait toutes les conditions nécessaires pour être admise à en jouir. Il était déjà assez regrettable qu'elle eût attendu aussi longtemps la juste récompense de ses services, il ne fallait pas qu'elle fût privée, en outre, de la légère allocation attachée à sa décoration. Mais si cette prise de rang n'était pas intervenue en sa faveur, le traitement aurait dû lui être refusé.

La même solution a toujours été adoptée dans des circonstances analogues. Lorsque des aumôniers militaires, décorés de la Légion d'honneur, ont revendiqué le traitement afférent à cette distinction, il ne leur a jamais été accordé quand la croix était pour eux la récompense de services sédentaires, si, par exemple, ils l'avaient reçue pour avoir exercé leur ministère dans un hôpital militaire.

La jurisprudence, basée sur plusieurs arrêts du Conseil

(1) Légionnaire du 30 juillet 1878.

d'État est invariable en ce sens que le traitement ne peut être payé aux ecclésiastiques que s'ils sont décorés étant attachés officiellement comme aumôniers militaires à un corps d'armée en campagne, et revêtus encore de ces fonctions au moment de leur nomination. C'est l'application de la loi du 8 juillet 1880 relative à l'abrogation de l'aumônerie militaire.

Mais la question de la qualité de militaire est surtout intéressante à étudier en ce qui concerne les fonctionnaires de la Marine rattachés au Ministère des Colonies lors de la création de ce nouveau département. Nous nous étendrons plus longuement sur ce dernier point en examinant quelle est la situation militaire des inspecteurs, des officiers du corps de santé et des commissaires des Colonies.

On sait que l'administration de nos possessions d'outre-mer, confiée depuis 1894 au ministre des Colonies, ne formait autrefois qu'une des Directions de l'Administration centrale de la Marine. La première étape vers l'autonomie fut sa constitution en un sous-secrétariat d'État distinct, en 1885. Cette autonomie fut accentuée par le décret du 14 mars 1889, lequel, consacrant la séparation commencée, transporte les services de l'administration centrale au Ministère du Commerce. Enfin un décret du 3 février 1890 précise les pouvoirs militaires du sous-secrétaire d'État des Colonies en chargeant les gouverneurs, sous l'autorité du ministre chargé des Colonies, de la défense intérieure et extérieure des territoires placés sous leurs ordres, et la loi du 20 mars 1894 marque le terme

de cette évolution en créant le département des Colonies. Ainsi se trouvait consacrée l'autorité d'un ministre civil sur des agents militaires.

Une partie du personnel de l'inspection des services administratifs, du Corps de santé et du Commissariat de la Marine fut affectée au service colonial et passa sous les ordres du ministre placé à la tête du nouveau département. Quelle devait être, au point de vue militaire, la situation de ces fonctionnaires coloniaux provenant de la Marine ? Devaient-ils être privés, par le fait de leur passage dans un Ministère civil, de l'état d'officier et des droits qui y sont attachés ? Enfin quelle devait être la situation de ceux qui seraient nommés directement dans le service colonial ?

Bien que composée en partie d'anciens officiers, l'inspection des Colonies est un corps civil, tandis que le caractère militaire avait été reconnu aux inspecteurs de la Marine (1).

Un avis des sections réunies des Finances, de la Guerre, de la Marine et des Colonies et de Législation du Conseil d'État, en date du 20 juillet 1897, a décidé, sur la demande qui en avait été faite par le ministre de la Marine « que les médecins du service de santé colonial qui, « au moment où ils ont été ou seront versés dans ce service, étaient ou seraient en possession d'un grade régu-

(1) Nous avons vu plus haut (page 92) qu'une décision impériale du 18 septembre 1867 leur avait accordé le traitement de la Légion d'honneur.

« lièrement conféré en qualité de médecins de la Marine
« n'out pu, par leur passage dans un Ministère civil, être
« privés de l'état d'officier qui ne se perd que dans le
« cas limitativement prévu par la loi du 19 mai 1834 ;
« qu'ils restent donc attachés à l'armée de mer par un
« lien de subordination et de discipline avec le grade
« qu'ils possédaient au moment où ils ont cessé d'appar-
« tenir à la Marine ».

Le Corps de santé des Colonies avait été seul visé par l'avis des deux sections de Législation et de Finances, mais il est bien certain que cette consultation doit être étendue à l'ensemble du personnel attaché aux services administratifs des colonies. Le Conseil d'Etat a ainsi décidé la persistance du lien militaire en faveur du fonctionnaire colonial provenant de la Marine et l'inspecteur des Colonies promu dans la Légion d'honneur sera admis au traitement de 500 francs ou de 1,000 francs, s'il jouissait de l'état d'officier au moment de son entrée dans le service colonial, tandis que celui qui obtiendra la décoration, étant entré directement dans ce corps, n'aura pas droit au traitement.

Nous avons examiné la question, en premier lieu, en ce qui concerne les inspecteurs, parce qu'ils appartiennent à un corps civil et que la solution à leur égard est très nette. De grosses difficultés ont été soulevées relatives au Corps de santé colonial à l'occasion desquelles la Cour de cassation a soutenu une thèse en opposition absolue avec l'interprétation donnée par le Conseil d'Etat. Bien que la loi

du 7 juillet 1900, qui a créé l'armée coloniale, ait tranché définitivement la controverse, nous croyons utile de rappeler cette discussion.

Le Corps de santé des Colonies avait été réorganisé par un décret du 7 janvier 1890, dont l'article 1^{er} porte qu'il relève directement du ministre chargé des Colonies. Tel est le point sur lequel repose l'argumentation des deux sections que nous avons citée plus haut.

« ... relevant directement du ministre des Colonies, il
« est entièrement soustrait à l'autorité du ministre de la
« Marine, et ne saurait plus, en conséquence, être regardé
« comme appartenant à l'armée de mer...

« Les médecins coloniaux, ne relevant ni du ministre
« de la Guerre, ni du ministre de la Marine, ne sont pas
« militaires. »

Telle était l'interprétation des deux sections, malgré l'article 3 du décret de 1890 : « Les officiers du Corps de
« santé des Colonies et pays de protectorat sont placés sous
« le régime de la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers. »
Elle pouvait être contestée et elle l'a été. Sans doute le nouveau corps médical relève directement du ministre des Colonies, mais il est loin d'être soustrait complètement à l'autorité du ministre de la Marine qui est seul à statuer sur les conditions d'admission à l'École de médecine de Bordeaux et sur la répartition des élèves sortants entre les deux départements de la Marine et des Colonies. De plus, les médecins provenant de Bordeaux signent un engagement par lequel ils s'obligent, conformément à la loi

sur le recrutement, à servir comme officiers, dans l'armée de mer pendant une période de six années à partir de leur sortie de l'École (1). Enfin l'article 31 du décret de 1890 soumet les médecins coloniaux aux décrets du 3 janvier 1884 et du 4 octobre 1889 sur les conseils de guerre et sur les conseils d'enquête. Il est étrange, dans ces conditions, que les sections réunies ne leur aient pas reconnu la qualité de militaires.

Le Conseil d'Etat a contesté la validité des brevets accordés aux officiers du Corps de santé colonial, se basant sur ce fait qu'ils n'étaient pas conférés par un ministre militaire. Mais cette condition n'est pas mentionnée dans la loi du 19 mai 1834, laquelle déclare seulement que le grade est concédé par le roi. Les médecins coloniaux provenant de la Marine sont militaires, les sections l'ont reconnu ; ceux provenant de Bordeaux ne le sont-ils pas également, ayant contracté un engagement conformément à la loi sur le recrutement ? En outre le décret constitutif du corps n'est-il pas signé du ministre de la Marine ?

L'application de la théorie du Conseil d'Etat conduirait à cette conclusion. Tous les agents nommés postérieurement au 5 octobre 1899, date du décret qui a organisé le Commissariat colonial et tous les médecins

(1) Le Commissariat colonial semblait si bien être également une carrière militaire qu'une circulaire du ministre de la Guerre a placé les élèves de l'École coloniale s'y destinant, sur le même pied que les élèves commissaires de la marine au point de vue de l'assujettissement à la loi sur le recrutement de l'armée.

nommés depuis le 7 janvier 1890 sont purement fonctionnaires civils. — Et ils aurait renoncé à l'exercice de leurs droits politiques, et ils se seraient soumis à toutes les conséquences de la discipline militaire sans obtenir le caractère militaire et la propriété du grade, consacrée par la loi du 19 mai 1834, à laquelle n'a touché aucun des gouvernements qui se sont succédé depuis !

D'ailleurs, ainsi que nous l'avons indiqué précédemment, la doctrine de la Cour de cassation est contraire à celle du Conseil d'Etat. Appelée à se prononcer sur la question, à l'occasion d'une demande en règlement de juges dans un procès instruit contre un infirmier colonial, prévenu d'escroqueries et d'abus de confiance, elle a affirmé le caractère militaire de ce corps colonial (1).

Le 2^e Conseil de guerre maritime séant à Hanoï s'était déclaré incompétent pour le motif « que le corps des infirmiers coloniaux dépendant exclusivement du ministre des Colonies, X... n'appartenait ni à l'armée de terre, ni à l'armée de mer, et qu'il n'était point, dès lors, justiciable des Conseils de guerre ».

La Cour d'Hanoï s'était déclarée également incompétente pour le motif « que le corps des infirmiers coloniaux ayant été assimilé par le décret d'organisation du 14 février 1889 aux corps militaires de la Marine, X... était, aux termes de la loi du 4 juin 1858, justiciable du Conseil de guerre ».

(1) Cassation, arrêt du 30 décembre 1897.

La Cour de cassation a renvoyé l'affaire devant le Conseil de guerre, estimant « que les infirmiers coloniaux ont « continué d'être, en vertu du décret de 1889, assimilés aux « infirmiers des hôpitaux de la Marine, et que les Conseils « de guerre n'ont point cessé, en conséquence, d'être com- « pétents à leur égard, dans les conditions prévues par l'ar- « ticle 77 du Code de justice militaire pour l'armée de mer ». C'est bien là l'effet du « contrat » qui soumet les militaires à une juridiction particulière, qui les rend susceptibles de commettre des actes coupables spéciaux, énumérés dans un code spécial, qui leur interdit le commerce, la publication même d'écrits quelconques sans une autorisation ministérielle... et qui a été appelé le « lien militaire ».

La loi du 7 juillet 1900 a mis un terme à ces variations de la doctrine en décidant que les officiers du Commissariat et du Corps de santé des Colonies, versés dans l'armée coloniale, demeurent placés sous le régime de la loi de 1834, qui constitue l'état des officiers, et sont militaires. On a pu s'appuyer sur le mot « demeurent » qui est dans la nouvelle loi, pour soutenir que la bonne interprétation avait été donnée par la Cour suprême, le législateur ayant affirmé que, depuis les décrets de 1889 et 1890, comme auparavant, le caractère militaire n'avait pas cessé d'exister pour les fonctionnaires coloniaux.

SECTION III

ACTIVITÉ DE SERVICE.

L'activité de service, mentionnée dans l'article 33 du décret du 16 mars 1852 que nous avons reproduit dans la section précédente, est exigée pour que la rente de la décoration soit payée au militaire nommé ou promu dans la Légion d'honneur. Cette exigence n'est d'ailleurs que la conséquence normale des dispositions de la loi de 1834, en vertu de laquelle celui qui n'est plus en activité de service, en même temps qu'il recouvre l'exercice de ses droits politiques, perd en droit la qualité de militaire et les avantages qui y sont attachés. C'est sur la production du *certificat d'activité de service* que le droit au traitement des légionnaires militaires a été reconnu et liquidé de 1852 à 1896. Cette pièce a été supprimée par un arrêté du Grand Chancelier, en date du 11 décembre 1896, mais à la seule condition que l'activité de service soit indiquée de façon expresse sur l'état des services toujours transmis à la Grande Chancellerie par les corps de troupes.

Tel est le principe, mais il n'est pas absolu ; nous avons vu, en effet, dans la partie historique de notre travail, comment les différents régimes politiques qui se sont succédé en France ont apporté des exceptions à la règle. Rappelons, pour mémoire, les décisions antérieures à la législa-

tion de 1852 qui ont accordé le traitement par mesure de faveur, à une époque où il n'était pas de droit commun pour les militaires :

— Loi du 6 juillet 1820, qui rétablit les traitements pour les sous-officiers et soldats en activité de service décorés depuis 1814 ;

— Loi du 19 avril 1832, qui édicte une mesure semblable pour les sous-officiers et soldats décorés pendant les Cent Jours ;

— Loi des 16 mai, 3 et 18 juin 1851, qui attribue le traitement de légionnaire aux officiers, sous-officiers et soldats de la Garde Républicaine décorés pour leur conduite pendant les journées de juin 1848.

La date de ces lois et les titres de ceux à qui elles s'appliquent, montrent assez qu'elles étaient inspirées par des considérations politiques : après 1852, un décret du 12 août 1853 devait étendre aux officiers nommés ou promus dans la Légion d'honneur pendant la période des Cent Jours la faveur accordée aux sous-officiers et soldats par la loi de 1832. Ces différentes mesures ne devaient soulever aucune difficulté d'application, mais nous ne saurions omettre dans cette énumération la loi du 16 juin 1837, relative aux sous-officiers et soldats amputés, nommés membres de la Légion d'honneur depuis leur admission à la retraite.

Cette loi qui est la principale exception à ce principe que l'activité de service est élément constitutif du droit au traitement, devait être au contraire d'une interprétation très

délicate. C'est pour cela que nous n'avons pas suivi l'ordre chronologique et que nous avons réservé cette question.

Il ne faut pas séparer de ce texte les décrets du 9 février 1855 et du 23 décembre 1861. Le premier reproduit pour la Médaille militaire les dispositions de la loi de 1837 relative à la Légion d'honneur, le second étend aux officiers amputés, et décorés après leur mise à la retraite, la mesure bienveillante que la législation de 1837 avait établie en faveur des sous-officiers et soldats.

« A compter du 1^{er} janvier 1837, les sous-officiers et
« soldats des armées de terre et de mer, amputés par suite
« de leurs blessures, qui auront été nommés membres de
« la Légion d'honneur postérieurement à l'ordonnance du
« 19 juillet 1814, et depuis leur admission à la retraite,
« auront droit au traitement de la Légion d'honneur.

« Ce traitement sera prélevé sur les fonds qui devien-
« dront libres par l'effet des extinctions.

« La présente loi, discutée, délibérée... »

Telle est la rédaction de l'article unique de la loi de 1837. Il nous a paru d'autant plus utile de le reproduire intégralement que ce texte est toujours en vigueur et que l'interprétation qui en a été donnée a été — restrictive au point de vue de la nature des blessures, — extensive au point de vue de leur gravité. Par le mot « nature » nous entendons les circonstances particulières qui ont été l'origine de la blessure (blessures de guerre ou en service commandé).

A ce premier point de vue et bien que le mot « guerre »

n'ait pas été inséré dans le texte définitif, il est de jurisprudence constante que les seules blessures de guerre sont susceptibles d'assurer le droit au traitement, les travaux préparatoires et les débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi indiquant clairement que le législateur a voulu restreindre la nouvelle faveur aux seuls militaires retraités pour blessures de guerre.

D'autre part, le Conseil d'État a interprété de façon très large le mot « amputé », en assimilant à l'amputation *la perte absolue de l'usage d'un membre* (1). La loi de 1837 n'avait-elle pas eu pour but d'améliorer la situation de ceux qu'une amputation avait mis dans l'incapacité de tout travail et la perte absolue de l'usage d'un membre n'a-t-elle pas pour résultat la même incapacité? Aussi s'est-on attaché à l'esprit plutôt qu'à la lettre de la loi et des légionnaires ou médaillés ont pu être admis au traitement sans être en possession d'une pension, quand leurs blessures avaient pris un caractère de gravité tel qu'au moment de leur libération du service elles leur auraient assuré des droits absolus à la retraite.

Une exception apparente à la législation de 1852 et qui, en réalité, n'est que l'application de l'article 33 du décret du 16 mars, résulte des nominations, donnant droit au traitement, faites en faveur de militaires déjà rayés des contrôles de l'activité. L'exception, en effet, n'est qu'appar-

(1) Gallet, Arrêt du 15 septembre 1848, S. 1849, II, 62; D. 1849, III, 4.

rente, car il est admis que tous les ministres peuvent proposer pour la croix les anciens fonctionnaires de leur département qui ont quitté le service actif depuis moins de six mois. Cette règle, appliquée d'une manière constante, permet de réparer les omissions dont ont pu souffrir les agents qui n'ont pas reçu, avant leur admission à la retraite, la récompense de leurs services. On ne saurait refuser aux ministres de la Guerre et de la Marine un droit qui est reconnu à tous leurs collègues, mais la question de traitement devait être, pour les propositions faites par eux dans ces conditions, l'occasion de difficultés particulières; les anciens militaires ainsi nommés ou promus dans la Légion d'honneur n'étant pas en activité de service au moment où la croix leur a été conférée. Et, d'autre part, il serait d'autant plus fâcheux qu'ils fussent privés de la rente attachée à leur décoration, tardivement obtenue, qu'elle est considérée, pour les humbles surtout, comme une majoration de la pension de retraite. Afin d'éviter cette conséquence regrettable, le décret de nomination dans l'Ordre les concernant doit leur faire prendre rang à compter de la veille de leur radiation des contrôles de l'activité. Ils sont réputés avoir reçu la croix étant encore en activité de service et leur droit au traitement est absolu.

Les légionnaires nommés ou promus dans l'Ordre au titre de la réserve et de l'armée territoriale ont-ils droit au traitement? Voilà une question qui ne pouvait pas se poser avant la guerre contre l'Allemagne, puisque nous n'avions pas encore d'armée de seconde ligne. On sait qu'un

des premiers soins du Gouvernement nouveau fut de réparer cette faute par la loi du 24 juillet 1873, sur l'organisation de l'armée. Quels devaient être, au point de vue des récompenses militaires, les droits de cette nouvelle armée?

« Sous le rapport de la Médaille militaire et de la croix
« de la Légion d'honneur obtenues par eux pendant qu'ils
« sont sous les drapeaux, de même que sous le rapport
« des pensions pour infirmités et blessures, ils (officiers,
« sous-officiers et soldats) jouissent de tous les droits at-
« tribués aux militaires de même grade de l'armée ac-
« tive. »

Tel est le paragraphe 3 de l'article 40 de la loi de 1873, qui régit la matière et qu'il ne faut pas distraire des textes de 1852. Pour savoir si les officiers ou soldats de nos armées de second rang réunissent les conditions nécessaires pour être admis à jouir du traitement, il faut examiner s'ils ont reçu leur décoration étant sous les drapeaux, et, en outre, s'ils l'ont reçue en qualité de militaires et pour des faits militaires. Il ne suffit donc pas de s'assurer que les nominations ont été faites conformément à la législation en vigueur, il faut, de plus, entrer dans le domaine des faits et apprécier leur caractère. Très circonspect pendant longtemps pour admettre le recours contentieux en matière disciplinaire, le Conseil d'Etat a affirmé de très bonne heure sa compétence en ce qui concerne les questions relatives au traitement : c'est une question sur laquelle nous reviendrons d'ailleurs dans le dernier chapitre de notre

étude. Consultée sur le point de savoir si un officier de l'armée territoriale, promu à ce titre dans la Légion d'honneur, devait recevoir la rente afférente à sa décoration, la Section des Finances, des Postes et Télégraphes, de la Guerre, de la Marine et des Colonies a émis l'avis (1) « qu'il est « toujours facile de reconnaître si la décoration ou la médaille militaire a été accordée à un militaire de l'armée « territoriale pendant une période d'appel sous les drapeaux, et qu'en outre, lorsque ces distinctions ont été « décernées sur la proposition du ministre de la Guerre, il « y a du moins présomption qu'elles ont été attribuées à « raison de la qualité de militaires et pour des faits militaires. »

M. le colonel X..., commandant le 16^e régiment territoriale d'infanterie, convoqué au dépôt de son corps par une lettre de service, en exécution des ordres du Ministère de la Guerre, avait reçu la croix d'officier de la Légion d'honneur à l'occasion de la distribution des drapeaux. Il était donc régulièrement sous les armes, soldé par le budget de la Guerre, dans les mêmes conditions que les officiers de l'armée active. La décision du Conseil d'Etat lui fut favorable (1) et le traitement lui fut accordé ; on pourrait citer d'autres cas d'application de cette jurisprudence. Bien que fixée à l'occasion d'une espèce qui lui avait été soumise par le ministre de la Guerre, elle devait être étendue aux militaires appartenant à notre armée de seconde

(1) Séance du 1^{er} mars 1881.

ligne et placée sous l'autorité du ministre de la Marine. Et n'est-ce pas là une solution d'autant plus rationnelle que les décorations ainsi décernées étaient prélevées sur un contingent de croix militaires donnant droit au traitement.

La jurisprudence du Conseil d'Etat ne devait rester en vigueur que peu d'années, une loi en date du 16 décembre 1886 ayant créé un contingent annuel de décorations de la Légion d'honneur et de médailles militaires non soldées, attribué exclusivement à l'armée territoriale et à la réserve de l'armée active.

8 croix d'officier.

24 croix de chevalier.

20 médailles militaires.

Le chiffre des décorations offre un intérêt médiocre, mais le principe était établi d'un contingent spécial de distinctions destiné à récompenser les seuls militaires de l'armée territoriale et de la réserve de l'armée active. Les distinctions devaient-elles être, comme les croix civiles, purement honorifiques ou, au contraire, comporter le bénéfice du traitement ?

Dans l'exposé des motifs, le général Boulanger, ministre de la Guerre, confirmait, et au-delà, la jurisprudence du Conseil d'Etat.

« Le traitement de la Légion d'honneur et de la Médaille militaire est accordé aux titulaires des nominations ou promotions à quelque époque qu'elles aient lieu, pendant ou en dehors d'une période de service mi-

« litaire. — Cette disposition s'applique aux militaires de
« l'armée territoriale déjà nommés, mais sans rappel d'ar-
« rérages. »

La bienveillante pensée du ministre était d'autant plus légitime que tous les officiers proposés étaient, sans exception, de vieux soldats, comptant plus de trente années de services dans l'armée active et des campagnes, et ayant été l'objet de propositions antérieures. Le rapport soumis à la Chambre des Députés par M. Labordère montre qu'il y a un intérêt capital à unifier l'armée autant que possible et qu'« il convient que les croix données à l'armée territoriale, pour des services exclusivement militaires, aient le même caractère que les croix données à l'armée active ».

Le projet, dans son ensemble, fut accueilli favorablement à la Chambre, mais il rencontra au Sénat une opposition absolue relativement à la question du traitement, en raison des charges budgétaires qui, pourtant, n'auraient pas été très onéreuses. Avant le vote définitif de la loi, M. Farcy protesta une dernière fois contre l'attitude de la Chambre haute (1). « Le Sénat a voulu considérer l'armée territoriale comme une armée qui ne rend que des services civils en temps de paix. Nous protestons contre cette interprétation et nous continuons à considérer l'armée territoriale comme une troupe véritablement militaire qui se confond de plus en plus avec l'armée

(1) Séance du 14 décembre 1886.

« active. Nous pensons qu'elle aura le patriotisme d'ac-
« cepter sans murmurer les résolutions prises, sous pré-
« texte d'économie, par le Sénat, malgré le vote deux
« fois répété de la Chambre ; mais, faisant toutes nos ré-
« serves en faveur de cette troupe nationale qui combat à
« certains moments en première ligne comme l'armée
« active, nous sommes convaincus qu'à un moment plus
« propice, la Chambre saura faire adopter définitivement
« les mesures qu'elle même avait votées à l'unanimité
« d'accord avec M. le Ministre de la Guerre. »

Néanmoins, il ne devrait pas être donné satisfaction au vœu exprimé par la Chambre des Députés. Sans doute la sollicitude du Gouvernement pour nos armées de réserve s'est toujours manifestée davantage par les lois des 11 août 1890, 17 décembre 1892, 30 décembre 1896 (Réserve de l'armée navale, comprenant les équipages de la flotte et les troupes de la marine) 15 avril 1898 et 3 juillet 1900 ; ces lois, que nous citons pour mémoire, ayant toujours augmenté le chiffre des décorations à attribuer spécialement à nos armées de seconde ligne (1). Mais, en somme, le projet du Gouvernement de 1886 n'a pas abouti en ce qui concerne les traitements, et les lois plus récentes

(1) Pour en donner une idée, rappelons seulement que des croix de « commandeur » ont été attribuées à nos deux armées de réserve ; et que les chiffres de 1886 : 8 croix d'officier ; 24 croix de chevalier ; 20 médailles militaires, ont été singulièrement augmentés. Le contingent actuel est, pour la Guerre : de 46 croix d'officier ; 150 croix de chevalier ; 50 médailles militaires. — Pour la Marine : 4 croix d'officier ; 10 croix de chevalier ; 8 médailles militaires.

ont toujours affirmé le caractère purement honorifique des récompenses obtenues par les militaires de la territoriale et de la réserve. Au surplus, le traitement leur serait certainement accordé s'ils étaient décorés ou médaillés pendant une période de *mobilisation*, le mot — mobilisation — ne devant s'entendre que d'une manière : celle qui serait faite *en cas de guerre*.

SECTION IV

RÉCEPTION DANS L'ORDRE.

Nous avons indiqué une quatrième condition à remplir pour être admis au traitement : la réception dans l'Ordre, conséquence normale de ce principe que la qualité de légionnaire n'est définitivement acquise qu'autant que les formalités énoncées au titre IV (art. 25 à 33) du décret organique du 16 mars 1852 ont été accomplies (1). L'article 29 relatif à la prestation du serment a été abrogé par

(1) Vers la fin de 1782, un capitaine obtint la croix de Saint-Louis et l'insigne fut adressé à son colonel pour qu'il fût procédé à la réception du titulaire. C'était au moment de la guerre d'Amérique, le régiment fut désigné pour être embarqué. Mais l'officier, au moment de son embarquement, quitta son emploi. En présence d'une telle conduite, le mestre de camp renvoya la croix du chevalier nommé, mais non reçu, au ministre de la Guerre et l'ordonnance fut rapportée.

(Mazas et Anne, *Histoire de l'Ordre militaire de Saint-Louis*, tome II, page 400.)

un décret du gouvernement de la Défense nationale en date du 5 septembre 1870, qui a supprimé tous les serments politiques ; mais, aujourd'hui encore, la simple insertion au *Journal Officiel* du décret de nomination ne permet pas de porter les insignes et ne confère ni la qualité de légionnaire, ni les prérogatives qui y sont attachées. La nomination, pour être effective, a besoin d'être complétée par la solennité de la réception.

Sans entrer dans les détails du protocole qui en règle le cérémonial, rappelons seulement :

1^o Que les grands-croix et les grands-officiers sont reçus dans l'Ordre par le Grand Maître et, en cas d'empêchement, par le Grand Chancelier ou un haut fonctionnaire du même rang dans l'Ordre, délégué par le chef de l'Etat ;

2^o Les commandeurs, officiers ou chevaliers, par un membre de l'Ordre délégué par le Grand Chancelier, d'un grade au moins égal à celui du récipiendaire.

En remettant les insignes au nouveau légionnaire (ou au promu), le délégué lui donne l'accolade et prononce les paroles suivantes : « Au nom du Président de la République, et en vertu des pouvoirs qui nous sont conférés, nous vous faisons chevalier (ou officier...) de la Légion d'honneur. » Les formalités de la réception, en ce qui concerne les légionnaires militaires, sont réglées par le décret du 10 mai 1886 dans les conditions les plus propres à relever l'éclat de la récompense et des services rendus.

Alors seulement la qualité de légionnaire est acquise définitivement, avec tous les droits qui y sont attachés, le

traitement par exemple : sans doute, ces formalités une fois accomplies ont un effet rétroactif du jour de la nomination, mais la succession d'un militaire qui, nommé légionnaire, mourrait avant sa réception dans l'Ordre, n'aurait pas droit aux arrérages courus du jour de l'insertion du décret à l'*Officiel* au jour du décès.

Si nous avons quelque peu insisté sur ce point, c'est parce que, jusqu'à la réception, un décret de nomination peut être purement et simplement rapporté. Quel intérêt à cela ? La facilité de réparer une erreur regrettable et de punir les faits postérieurs à la nomination, mais antérieurs à la réception. Telle a toujours été, depuis la Restauration, l'interprétation de la Grande Chancellerie, interprétation que le Conseil d'Etat a confirmé de manière indirecte. La Grande Chancellerie a su tirer un certain parti de cette distinction entre la nomination et la réception dans l'Ordre. Voici dans quelles circonstances :

« Un ministre accordait une décoration qui paraissait au
« *Journal Officiel*, mais avant que la réception ait eu lieu,
« il était informé que son choix était tombé sur une personne
« indigne. Qu'allait-il faire ? D'un côté, il répugnait person-
« nellement à rapporter le décret de nomination, ce qui eut
« été reconnaître qu'il s'était gravement trompé. De l'autre,
« il ne pouvait s'adresser au Conseil de l'Ordre pour faire
« opérer la radiation, car le pouvoir disciplinaire ne s'appli-
« que qu'aux légionnaires, et on ne devient légionnaire
« qu'après la réception. Voici comment la Grande Chancel-
« lerie venait à bout de cette situation délicate. Comme

« c'est à elle qu'est confié le soin de procéder à la réception, elle opposait tout simplement au nouveau candidat la force d'inertie, elle ne prenait pas l'initiative de sa réception. Cette attitude suffisait à lui donner l'éveil. Craignant que sur son insistance, le ministre ne se décide à retirer ouvertement le décret de nomination et qu'il se produise du scandale, le plus souvent il s'abstenait de demander la réception et l'affaire en restait là (1). »

La jurisprudence de la Grande Chancellerie a été confirmée par le Conseil d'Etat en 1873, lequel a décidé qu'« aucune disposition légale n'autorisait — après sa réception dans l'Ordre — la révocation de la nomination d'un légionnaire à raison de l'erreur qui aurait été commise dans l'appréciation de ses titres à la décoration (2) ». Plusieurs décisions, dont la rédaction est identique, relèvent cette circonstance particulière que les décrets de nomination n'ont été rapportés qu'après la réception. N'est-ce pas la preuve que le Conseil d'Etat a voulu attacher à la solennité de la réception l'importance capitale qu'y a toujours attachée la Grande Chancellerie, « la réception complétant le légionnaire, comme l'installation complète le magistrat ».

(1) *La Légion d'honneur*. Législation et Contentieux, E. Ragon. Thèse 1900.

(2) Arrêts du Conseil d'Etat, 30 mai 1873 ; Burgues, 11 juillet 1873. Pignot.

SECTION V

PARTICULARITÉS RELATIVES A LA MÉDAILLE MILITAIRE.

D'une manière générale la législation relative à la Légion d'honneur a été appliquée à la Médaille militaire. Il semble donc inutile de répéter à propos de cette récompense ce qui a été dit au sujet de la croix. Nous nous contenterons d'examiner rapidement les quatre questions que nous venons d'étudier, en signalant simplement les particularités qui les distinguent.

Remarquons d'abord que cette décoration est essentiellement militaire et que le traitement de 100 francs, établi en 1852, est de droit commun en la matière. Il a fallu des textes spéciaux pour qu'elle fut décernée à des citoyens n'appartenant plus à l'armée, ou, à titre purement honorifique, à des Français.

§ I^{er}. — Les difficultés que nous avons signalées au sujet des membres de l'Ordre, nommés au titre étranger, quand ils quittaient le service actif de la France, se rencontraient beaucoup plus souvent à l'occasion de la radiation des contrôles de l'activité de soldats et sous-officiers de nos régiments étrangers décorés de la médaille militaire. La légion étrangère n'est-elle pas la première appelée, quand il se produit une complication sur un point quel-

conque de notre empire colonial? Or, tandis que l'on se montre très circonspect pour y admettre des étrangers comme officiers (1), tout individu peut y entrer comme soldat sans avoir même à justifier d'un état civil. Nous avons vu comment une décision récente du Conseil d'État avait mis fin à ces difficultés.

Quant aux médaillés militaires qui avaient reçu cette décoration avant le 19 juillet 1870, et qui sont devenus sujets allemands, la règle appliquée aux légionnaires leur a été étendue et c'est l'Empire qui acquitte la rente viagère à laquelle ils avaient droit. Il semblerait à première vue que, en vertu de l'article 38 du décret organique du 16 mars 1852 (2), la médaille aurait dû leur être retirée. Il n'en a pas été ainsi parce que, dans cette circonstance toute particulière, c'est la France qui les a mis à même d'opter, la convention du 11 décembre 1871 rappelée plus haut, ayant été signée par les représentants des deux gouvernements français et allemand.

§ II. — Des décisions spéciales ont reconnu le caractère militaire à certains employés et agents qui, considérés comme sous-officiers et soldats, ont droit au traitement de la Médaille militaire :

(1) Plusieurs officiers de réserve français ont repris le service actif en servant, à titre étranger, dans la légion.

(2) « La qualité de membre de la Légion d'honneur se perd par les « mêmes causes que celles qui font perdre la qualité de Français. » Texte étendu à la Médaille militaire le 24 novembre 1852.

Portiers-consignes (décret du 3 février 1854) ;

Surveillants des établissements pénitentiaires aux colonies, et des prisons maritimes (décret du 22 avril 1854) ;

Commis greffiers et huissiers appariteurs des tribunaux militaires, agents principaux, greffiers et surveillants des prisons militaires (décret du 29 août 1854) ;

Cantinières (décision impériale du 30 novembre 1860) ;

Ouvriers d'état, gardiens de batterie, chefs armuriers de l'artillerie de terre (décision impériale du 17 juin 1862) ;

Chefs, maîtres, seconds-maîtres, quartiers-maîtres, armuriers de la marine (décret du 1^{er} avril 1868) ;

Pompiers de la marine (décret du 16 avril 1878) ;

Gardiens-consignes des ports (décret du 27 mars 1882).

Rappelons les discussions relatives au caractère militaire de certains fonctionnaires coloniaux et comment un arrêt de la Cour de cassation du 30 décembre 1897 a affirmé le caractère militaire des infirmiers coloniaux, corps constitué par un décret du 14 février 1889. Justiciables des Conseils de guerre, ils sont militaires et ont droit à la rente de 400 francs attachée à la médaille.

En ce qui concerne les affaires de traitement, le Conseil d'Etat n'a jamais hésité à entrer dans le domaine des faits pour apprécier à la fois le caractère militaire de certaines fonctions et les titres ayant mérité la médaille militaire sans s'attacher exclusivement au libellé des décrets. C'est d'ailleurs une question que nous examinerons à l'occasion du recours contentieux.

§ III. — La seule exception au principe qu'il faut être en activité de service pour avoir droit au traitement de la Médaille militaire résulte du décret du 9 février 1855 :

« Considérant qu'il est juste de faire jouir les décorés
« de la Médaille militaire, qui se trouvent dans les con-
« ditions prévues par la loi du 16 juin 1837, des avan-
« tages que cette loi accorde aux membres de la Légion
« d'honneur. »

Ce texte accorde la rente de 100 francs aux sous-officiers et soldats des armées de terre et de mer, amputés par suite de blessures reçues étant en activité de service, et auxquels la médaille aura été conférée après leur admission à la retraite.

Nous avons vu que le mot « blessures » vise les seules blessures de guerre et, d'autre part, que la perte absolue de l'usage d'un membre doit être assimilée à l'amputation.

L'interprétation restrictive donnée à la loi de 1837 et au décret de 1855 conduit à ces conséquences regrettables : le soldat qui, blessé aux manœuvres, subit l'amputation d'un membre, le sapeur-pompier mis à la suite d'un incendie dans une incapacité absolue de travail, ne recevront pas la somme annuelle de 100 francs si la Médaille militaire ne leur est pas concédée pendant qu'ils sont encore en activité de service. Sans doute, pendant les six mois qui suivent la radiation des contrôles, il est encore possible au ministre de récompenser les services rendus, la décoration conférée dans ces conditions conservant le

caractère militaire et donnant droit au traitement ; mais, passé ce délai, la réparation est impossible.

Nous avons dit que le traitement était de droit commun en matière de médaille militaire, il est vrai qu'il n'est pas accordé aux officiers généraux qui reçoivent ce suprême honneur dans les circonstances exceptionnelles indiquées dans notre étude historique. Mais c'est l'application de l'article 3 du décret du 29 février 1852 : « La rente viagère de 100 francs pourra se cumuler avec toute allocation ou pension sur les fonds de l'Etat ou des communes, mais non avec le traitement alloué aux membres de la Légion d'honneur. » Lorsqu'un médaillé est promu légionnaire dans des conditions qui permettent de lui accorder le traitement de la croix, la première distinction devient pour lui purement honorifique et il a droit aux arrérages de chevalier du jour de sa nomination.

Quant aux médailles conférées au titre de la réserve et de l'armée territoriale, sans doute elles ne rapportent aucun traitement, mais c'est la loi elle-même qui a décidé qu'il en serait ainsi et nous avons vu que, lors de la création de ce contingent spécial, le Gouvernement et la Chambre des Députés auraient souhaité qu'il en fût autrement.

§ IV. — La Médaille militaire n'est pas un Ordre de Chevalerie. Ceux à qui cette distinction est conférée ne sont pas constitués en Légion et par suite ne sont soumis à aucune réception analogue à celle dont nous avons parlé

pour les légionnaires. Sans doute il est procédé solennellement à la remise des insignes et le cérémonial de cette remise a été réglé par les décrets du 10 mai 1886 et 20 octobre 1892 sur le service intérieur, le chef de corps et le commandant d'armes devant adresser à haute voix les paroles suivantes au récipiendaire : « Au nom du Président de la République, nous vous conférons la Médaille militaire. »

Mais toutes ces formalités n'ont d'autre but que d'augmenter l'éclat de la décoration, laquelle est définitivement acquise du jour où le décret qui la confère a été inséré au *Journal Officiel*. Désormais le titre est irrévocable : il ne pourrait être enlevé que par la procédure disciplinaire et non par le simple retrait du décret (1), et le droit au traitement est acquis d'une manière absolue.

(1) Arrêt du Conseil d'Etat du 12 janvier 1877 (Weiss).

CHAPITRE II

NATURE JURIDIQUE DES TRAITEMENTS DE LA LÉGION D'HONNEUR ET DE LA MÉDAILLE MILITAIRE



La Légion d'honneur devait être, dans la pensée de son fondateur, assez fortement constituée pour subvenir elle-même à ses dépenses; les traitements des membres de l'Ordre en particulier devaient être acquittés sur le revenu annuel de 200,000 francs, provenant des immeubles dont chacune des Cohortes était propriétaire. Nous avons vu comment cette pensée n'avait pas pu se réaliser et que, les biens de la dotation ayant été vendus, le produit en fut converti en rentes sur l'Etat, inscrites au profit de l'Institution.

Sans doute « la Légion d'honneur est une personne civile distincte de l'Etat, mais elle est si voisine de l'Etat que son budget est voté comme le budget des recettes et dépenses de la nation, et que, s'il se produit un déficit dans les recettes, il est certain que le législateur y pourvoira sur les fonds du Trésor public (1) ».

En ce qui concerne le traitement, la législation appli-

(1) Léon Aucoc, ancien membre du Conseil de l'Ordre.

quée aux membres de l'Ordre a été étendue d'une manière absolue aux médaillés militaires. Après avoir constaté cette identité de régime et rappelé la règle du non-cumul en vertu de laquelle un médaillé promu légionnaire au titre militaire, ne peut toucher que le seul traitement de la croix, nous allons étudier la nature juridique de ces traitements qui sont aujourd'hui des pensions militaires essentiellement personnelles à la charge de l'Etat. D'après certains auteurs (1), ils ne constitueraient pas de pensions de retraite proprement dites ; mais, assimilés aux indemnités viagères accordées aux victimes de février 1848 et décembre 1851, ou à titre de récompense nationale (2), ils seraient simplement des dettes viagères inscrites au budget. Toujours est-il que ces traitements, régis par les textes relatifs aux pensions de retraite, présentent les mêmes caractères.

SECTION PREMIÈRE

CARACTÈRE ALIMENTAIRE.

La pension n'est plus comme autrefois une faveur, ni une récompense, c'est l'acquittement d'une dette de l'État.

(1) M. Boucard et G. Jèze, *Éléments de la Science des Finances*.

(2) Pension de 25,000 francs donnée à Pasteur et reversée sur la tête de sa veuve. — Pension donnée à la veuve du général Chanzy et à M^{me} Burdeau.

Elle constitue un droit viager ayant un caractère alimentaire, d'où les conséquences suivantes : elle est *insaisissable*, elle est *incessible*. Il est même remarquable que ces deux caractères, consacrés pour les pensions militaires et civiles par la législation de 1831 et de 1853, avaient dès longtemps été reconnus aux traitements des légionnaires assimilés « aux traitements de réforme, soldes de retraites et pensions des veuves et enfants des militaires » qui avaient été visés par un arrêté du 7 thermidor an X. Ce texte, en effet, décidait :

1° Qu'il ne serait reçu aucune signification de transport, cession ou délégation de pensions à la charge du Trésor Public et que lesdites pensions seraient insaisissables ;

2° Que le but de cet arrêté était d'assurer la jouissance de ces pensions aux individus les ayant obtenues, et ce, à l'exclusion de tous autres ;

3° « Que ces pensions devaient être considérées comme « des aliments accordés par l'État et destinées spécialement « à l'individu qui les obtenait ; qu'elles ne pourraient de-
« venir, par une vente, la propriété d'un autre, sans que
« l'objet bien évident de cette institution ne fut manqué,
« puisque l'intention du Gouvernement avait été d'assurer
« un secours annuel, et non de donner une somme une
« fois pour toutes. »

Dans la séance du 23 janvier 1808, le Conseil d'État, estimant que ces considérations s'appliquent également aux traitements de la Légion d'honneur les déclare éga-

lement inaliénables (1). Le décret du 2 février 1808 pris en exécution de cet avis du Conseil d'État stipulait même que les individus qui auraient vendu leurs traitements depuis le 7 thermidor an X seraient réintégrés dans leur propriété, sauf aux acheteurs à répéter la restitution des sommes qu'ils pouvaient avoir versées.

Ainsi l'inaliénabilité était déjà fortement constituée bien avant la loi de 1831 et ce caractère alimentaire des pensions payées par la Légion d'honneur, devait être confirmé et par la loi de 21 juin 1845 et par les textes de 1852.

« Le traitement de la Légion d'honneur est incessible et
« insaisissable du vivant du légionnaire. » (Art. 39 du D.
du 16 mars.)

« La rente de 100 francs, attachée à chaque Médaille
« militaire accordée est, comme le traitement de la Légion
« d'honneur, incessible et insaisissable. » (Art. 3 du D.
du 29 février.)

Les rentes attachées aux insignes de l'honneur échappent donc à l'application de l'article 2092 du Code civil.
« Quiconque s'est obligé personnellement est tenu de
« remplir son engagement sur tous ses biens immobiliers
« et mobiliers présents et à venir », et on ne peut pas dire que tous les biens du légionnaire ou du médaillé répondent également de ses obligations. Sans doute, cette fa-

(1) Nous avons vu les décisions royales analogues de 1693 et de 1779 relatives aux pensions de Saint-Louis et du Mérite militaire.

veur exorbitante du droit commun n'est pas le résultat d'une pensée égoïste de la part de l'État, comme l'insaisissabilité des traitements des fonctionnaires ou des rentes sur l'État, sans doute elle est fondée sur une idée d'humanité, celle qui fait retrancher en partie du gage commun des créanciers les pensions alimentaires (art. 581 du Code de procédure civile) et les pensions de retraite civiles et militaires, mais n'aurait-il pas mieux valu attribuer aux traitements de la croix et de la médaille le seul caractère d'incessibilité ?

En consacrant l'insaisissabilité ce sont les droits des tiers que l'on atteint, de ceux à qui peut-être la qualité de légionnaire ou de médaillé a inspiré confiance. « On a tenté
« de la justifier en matière de retraite en disant qu'il est dé-
« cent qu'un ancien fonctionnaire garde, après la cessation
« de ses fonctions, un certain décorum, une situation de
« nature à ne pas jeter la déconsidération sur l'emploi qu'il
« occupait. Ce caractère reste critiquable (1). » Tandis qu'en déclarant incessibles les titres qui constatent le droit aux traitements de la Légion d'honneur, on ne porte aucune atteinte aux droits des créanciers et l'on obvie aux prodigalités du titulaire.

Quoiqu'il en soit, et bien que les certificats d'inscription délivrés aux légionnaires et aux médaillés portent que leur titre, — incessible, — ne saurait dans ces conditions être engagé entre les mains de tiers, des agences acceptent

(1) Berthélemy, *Droit administratif*.

journellement ces titres en garantie de sommes avancées. En présence de ces dépôts profondément regrettables (1), quelle solution fallait-il adopter? Le Ministère des Finances a pris une mesure radicale : lorsqu'un titre de pension a été déposé entre les mains d'un tiers qui se refuse à le délivrer au titulaire, ce dernier reçoit sans difficulté un duplicata et peut toucher les arrérages de sa retraite. Sans doute le créancier est lésé dans ses intérêts, mais il n'est porté atteinte à aucun droit ; il ne devait pas prendre en garantie d'une dette une valeur qui échappe, de par la loi, au gage commun des créanciers : la mesure paraît peut-être rigoureuse, mais on doit reconnaître qu'elle est absolument conforme à la loi. Il faudrait procéder de la même manière lorsque des légionnaires ou des médaillés engagent leurs titres. Pour ceux-ci, il est vrai, on peut se montrer plus sévère que pour les pensionnaires ordinaires de l'Etat, l'application des lois de l'honneur devant être plus stricte pour ceux qui en portent les insignes : ainsi la fausse déclaration de la perte d'un titre, alors qu'il est engagé, justifie parfaitement une mesure disciplinaire. Mais on ne devrait tenir aucun compte des dépôts de cette nature et la jurisprudence est d'ailleurs fixée dans ce sens aujourd'hui. On peut regretter que cette exception ait été apportée au principe que le patrimoine entier, meubles et immeubles, d'un débiteur est le gage de ses créanciers,

(1) En 1892 des instructions ont été transmises au Parquet de la Cour d'Appel de Paris par le garde des Sceaux contre ces agences interlopes et prêtant à des taux usuraires.

mais, puisqu'elle a été consacrée par le législateur, il faut adopter la solution qui a été prise pour les retraites.

Exception au principe d'incessibilité.

Il est dérogé à l'incessibilité dans un cas spécial, par application d'un décret en date du 4 août 1805 (16 thermidor an XII). D'après certains auteurs cette mesure de faveur aurait été prise à l'occasion de la formation du camp de Boulogne, au moment où l'Empereur espérait jeter une armée française en Angleterre. En vertu de ce texte, toujours en vigueur, le légionnaire qui s'embarque ou qui réside aux colonies pour le service de l'Etat est autorisé à déléguer à sa femme, à ses enfants, ou à toute autre personne, le traitement de sa croix, cette délégation, admise pour un an seulement, devant être renouvelée chaque année. Cette disposition a été étendue aux décorés de la Médaille militaire.

Exceptions au principe d'insaisissabilité.

Il est dérogé à l'insaisissabilité, de même qu'en matière de pensions, pour débet envers l'Etat et dans les circonstances prévues par les articles 203, 205 et 214 du Code civil qui consacrent l'obligation d'aliments entre époux et entre ascendants et descendants.

§ 1^{er}. — Le créancier de l'Etat se trouve en présence

d'un débiteur dont l'insolvabilité n'est pas à redouter : suivant la formule de M. Thiers, « l'Etat est solvable et honnête homme » ; mais c'est d'autre part un créancier privilégié entre tous et, dans l'énumération des privilèges généraux sur les meubles de l'article 2101 du Code civil, figurent en première ligne les frais de justice. La loi du 23 mai 1834 ayant étendu aux rentes de la Légion d'honneur les dispositions de la loi du 11 avril 1831 sur les pensions militaires, la retenue du cinquième exercée sur ces pensions au cas de débet envers l'Etat est également applicable aux traitements des légionnaires ou médaillés, qui n'ont pas acquitté les frais de justice résultant de condamnations prononcées contre eux. Les règles de la prescription s'appliquent en la matière : la retenue du cinquième qui ne pourra être opérée pour le recouvrement des amendes que pendant les cinq années qui suivent la condamnation, pourra être exercée pendant trente ans pour le recouvrement des frais de justice proprement dits, cette créance de l'Etat n'ayant pas un caractère pénal.

§ II. — Les droits de famille sont sauvegardés de manière plus efficace que les droits de l'Etat. Le ministre de la Guerre, le ministre de la Marine et le Grand Chancelier de la Légion d'honneur peuvent ordonner une retenue du tiers sur la pension de retraite ou le traitement de légionnaire (ou de médaillé) de tout militaire qui ne remplit pas à l'égard de sa femme, de ses ascendants ou de ses enfants les obli-

gations qui naissent du mariage (1) ou de la filiation. Cette exception au principe d'inaliénabilité a toujours été admise et nous la trouvons indiquée de façon expresse dans l'avis du Conseil d'Etat du 23 janvier 1808 que nous avons rappelé plus haut, sanctionné par l'Empereur le 2 février suivant, « n'entendant pas déroger, par le présent avis, à « celui du 22 décembre dernier, qui a eu pour objet les « retenues à faire sur les pensions de retraite des militai- « res au profit de leurs femmes et de leurs enfants, quand « ils ne rempliraient pas à leur égard les obligations im- « posées par le Code Napoléon ».

La retenue du tiers, établie par les textes de 1831 et 1834, est opérée tous les trois mois sur les pensions de retraite, tous les six mois sur les traitements payés par la Légion d'honneur, au moment où le titulaire se présente, porteur de son titre et de son certificat de vie, pour toucher les arrérages auxquels il a droit. Mais comment sera exercé le droit des créanciers alimentaires si le légionnaire ne touche pas lui-même la somme qui lui revient ? L'administration des Finances a été saisie plusieurs fois de plaintes émanant de ces créanciers privilégiés qui, munis de jugements leur accordant, en vertu des articles 203, 205 et 214 du Code civil, des retenues pour cause d'aliments sur les arrérages de la pension de leur débiteur, ne pouvaient obtenir le paiement entre leurs mains de retenues auxquelles ils avaient droit. Comment toucheront-ils

(1) Arrêt de la Cour de Paris du 27 juin 1835, Dalloz, 1835, II, 107.

en effet la part qui leur revient si leur débiteur ne se présente pas aux caisses du Trésor pour recevoir la portion insaisissable qui ne peut lui être enlevée ? Sans doute l'article 1466 du Code civil permet aux créanciers d'exercer tous les droits et actions de leur débiteur, mais ce texte ajoute : — à l'exception de ceux qui sont exclusivement attachés à la personne. Or la délivrance d'un certificat de vie ne pouvant être faite qu'à l'intéressé lui-même et sur sa demande, les créanciers alimentaires se trouvent ainsi dans l'impossibilité de prouver dans la forme réglementaire l'existence du pensionnaire.

Cette situation est d'autant plus regrettable que l'incurie du titulaire est systématique le plus souvent, et qu'il accepte un appauvrissement pour le faire retomber sur ses créanciers, dont la situation est parfois très précaire. Ces considérations de justice et d'humanité ont conduit à une solution qui avait été adoptée en 1806 pour prévenir les effets du refus opposé par un pensionnaire de fournir un certificat de vie, solution qui doit être étendue aux traitements payés par la Légion d'honneur. Le document peut être délivré par un notaire sur le vu d'un acte extrajudiciaire provoqué par les créanciers alimentaires et constatant le refus du titulaire, après sommation de la justice, de faire établir lui-même son certificat de vie. Il faut remarquer que, conformément aux principes du droit civil, la mise en cause préalable du débiteur est nécessaire et que le bénéfice de cette mesure bienveillante doit être attribué aux seuls créanciers. S'il veut toucher la portion in-

saisissable de sa pension ou de son traitement, le titulaire devra fournir un autre certificat de vie.

§ III. — En dehors des créances de l'État et des créances alimentaires, il en est d'autres qui portent atteinte au principe que les traitements de la Légion d'honneur sont insaisissables : ce sont celles de la Légion d'honneur elle-même et des corps de troupes, créances que l'on peut d'ailleurs comprendre dans l'expression plus large : débet envers l'État. Les frais de chancellerie pour l'expédition des brevets qui sont de :

25 fr. pour les chevaliers ;

50 fr. pour les officiers ;

80 fr. pour les commandeurs ;

120 fr. pour les grands officiers ;

200 fr. pour les grands-croix.

sont prélevés pour les membres de la Légion d'honneur jouissant d'un traitement à ce titre, sur le premier paiement qui leur est fait. Mais le décret du 14 mars 1853 a établi une mesure de faveur pour les cadres inférieurs de l'armée, en exemptant des frais de brevet les sous-officiers et soldats des armées de terre et de mer en activité de service, nommés légionnaires.

Quant aux créances que les corps de troupes peuvent avoir à exercer contre des légionnaires ou des médaillés, elles donnent lieu à retenue lorsque des sommes ont été perçues en trop à titre de solde par les titulaires, et dans le cas où un déficit viendrait à se produire, soit dans la

comptabilité des unités, soit dans la caisse des trésoriers, soit dans les magasins d'habillement (1).

De ce que les rentes attachées à nos récompenses militaires sont des pensions, il résulte que les mêmes causes qui font perdre et qui suspendent le droit à une retraite, s'appliquent également aux traitements payés par la Légion d'honneur. La perte de la qualité de Français (2) et la condamnation à une peine afflictive ou infamante font perdre le droit aux traitements de la Légion d'honneur comme aux pensions civiles et militaires. Mais les dits traitements étant des pensions militaires, — la loi de 1834 doit leur être étendue, et la résidence hors du territoire français sans l'autorisation du gouvernement, qui suspend les seules pensions militaires, suspend aussi les traitements de la croix et de la médaille.

(1) Rappelons pour mémoire une dernière exception qui n'offre qu'un intérêt historique : la retenue de 2 0/0 au profit des Invalides, exercée sur les traitements de la Légion d'honneur en conformité d'un décret du 25 mars 1811. Grâce à l'obligeance de M. Brasier, archiviste de la Grande Chancellerie, nous avons pu contrôler l'application de ce décret : en 1812 les traitements semestriels de 4,000 francs, 500 francs et 425 francs des commandants, officiers et légionnaires sont réduits à 980 francs, 490 francs, 422 fr. 50.

(2) Les causes qui entraînent la perte de la qualité de Français et, par voie de conséquence, du droit aux traitements de la Légion d'honneur sont énumérées par la loi du 26 juin 1889 sur la nationalité (Code civil, article 17). — Perd également la qualité de Français celui qui possède ou trafique des esclaves en pays étranger. (Décret du 27 avril 1848).

SECTION II

CARACTÈRE ESSENTIELLEMENT PERSONNEL.

En essayant de définir les pensions de la Légion d'honneur, nous avons fait remarquer qu'elles sont essentiellement personnelles. C'est ce caractère qui les distingue des pensions ordinaires, civiles ou militaires. Les veuves, sauf le cas où il existerait contre elles un jugement de séparation de corps, et les orphelins des fonctionnaires civils ou militaires ont droit à une pension, droit subordonné d'ailleurs à certaines conditions.

La veuve d'un fonctionnaire civil ayant obtenu sa retraite ou réuni vingt-cinq ans de services avant son décès, n'a droit à une pension qu'autant que le mariage a été contracté six ans avant la cessation des fonctions du mari. Les orphelins mineurs, après le décès de leur mère ou si elle est déchue de ses droits à la pension, ont droit à un secours annuel égal à la pension de la veuve.

La veuve d'un militaire a droit à une pension viagère lorsque son mari est décédé à l'occasion du service, ou jouissant déjà de sa retraite, ou en possession des droits à cette pension, pourvu que le mariage ait été contracté deux ans avant la cessation de l'activité ; et les enfants mineurs ont un droit identique aux orphelins du fonctionnaire civil, la part de ceux devenus majeurs étant,

pour les uns et les autres, réversible sur les mineurs.

En matière de pensions ce principe de réversibilité est ainsi appliqué d'une manière constante, dans l'intérêt du mariage ; il n'offrirait pas le même intérêt en ce qui concerne les traitements attachés aux décorations militaires, le chiffre de ces traitements étant trop faible. D'ailleurs, dans la pensée de l'empereur, le seul titulaire devait être appelé à bénéficier du traitement et l'extension à la Légion d'honneur et à la Médaille du principe de réversibilité entraînerait des charges très considérables que le budget annexe serait tout à fait incapable de supporter.

Des fonds sont, il est vrai, spécialement destinés aux veuves et orphelins des légionnaires dont la situation est précaire, mais ils ne constituent aucun droit, au sens juridique du mot, et sont distribués uniquement à titre de secours. Ils sont si peu une continuation du traitement des légionnaires décédés que les veuves sont toutes admises à en bénéficier, que leurs maris aient été décorés au titre civil ou au titre militaire. Remarquons que par exception à la règle générale, — en vertu de laquelle la législation financière relative à la croix doit être étendue à la médaille, — il n'existe pas de fonds destinés aux héritiers des médaillés militaires, qui sont dans le besoin.

Un seul droit subsiste après la mort du titulaire, le droit aux arrérages courus depuis la dernière échéance acquittée jusqu'au jour du décès. Quelle est la nature juridique de cet élément du patrimoine du *de cujus*, élément de son vivant incessible et insaisissable ? Elle est radica-

lement modifiée, les arrérages dus après décès perdent ces deux caractères exceptionnels dont nous avons étudié les conséquences et rentrent dans le gage commun des créanciers. Ils ne constituent plus qu'une portion de la fortune du titulaire, sont soumis comme le patrimoine tout entier aux lois qui régissent les successions, et sont frappés par l'Enregistrement suivant la qualité des héritiers. En un mot c'est le droit commun qui leur est appliqué et ce sont les Trésoriers-payeurs généraux qui sont chargés, à titre exclusif, d'acquitter cette dette de l'Etat.

SECTION III

CARACTÈRE DE CRÉANCE CONTRE L'ÉTAT.

Les traitements qui font l'objet de notre étude, constituant des créances contre l'Etat, sont soumis aux règles spéciales qui ont été établies pour l'acquittement des dettes de la nation. Ces dettes sont relatives à la liquidation, à l'ordonnancement, au paiement et à la prescription de la dette.

Nous n'insistons pas sur la façon dont ces rentes viagères sont ordonnancées et payées, rappelons seulement que la matière est régie par le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique. Le principe fondamental de notre législation financière — la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable — est rigoureusement ap-

pliqué : le Grand Chancelier est ordonnateur secondaire, sous le contrôle du Garde des Sceaux, et les paiements sont effectués sur son ordre par les Trésoriers-payeurs généraux en France et les Trésoriers-payeurs en Algérie et aux Colonies. Les pensionnaires de la Légion d'honneur touchent leurs arrérages tous les six mois, le 1^{er} juin et le 1^{er} décembre, sur la présentation de leur certificat d'inscription au traitement soit de la croix, soit de la médaille, et la reproduction d'un certificat de vie établi par l'autorité militaire pour les titulaires en activité, par un notaire pour ceux qui ont quitté le service. Enfin les dépenses de la Grande Chancellerie sont, comme toutes les dépenses de l'Etat, soumises au contrôle de la Cour des Comptes.

L'Etat, créancier privilégié, — nous avons rappelé précédemment comment ses droits sont sauvegardés par l'article 2101 du Code civil — est également un débiteur privilégié. Des exceptions sont faites en sa faveur aux principes du droit civil relatif à la compensation, à la production légale des intérêts des rentes viagères et, en matière de prescription, les mesures exorbitantes du droit commun se justifient par la solvabilité de l'Etat et la nécessité d'éviter le trouble que cause en matière financière l'accumulation de l'arriéré.

Une règle de droit public veut que rien ne puisse lui être opposé en compensation des contributions qui lui sont dues. L'Etat devant toujours être considéré comme solvable, les contribuables qui ont des créances à faire valoir contre lui doivent en poursuivre le recouvrement

par les voies de droit, mais il leur faut d'abord acquitter leurs impôts. Ainsi un pensionnaire de la Légion d'honneur ne pourrait pas renoncer au bénéfice de son traitement en compensation des impôts dont il est redevable. Cependant les conditions exigées par le Code pour la compensation légale sont bien réunies, la compensation s'opérant de plein droit entre deux dettes qui ont également pour objet une somme d'argent ou une certaine quantité de choses fongibles de la même espèce et qui sont également liquides et exigibles (civil, art. 1291). Nous supposons, bien entendu, que la créance du légionnaire ou du médaillé est échue : ne sommes-nous pas en présence de deux dettes réciproques, fongibles, liquides ou exigibles, cependant les règles de la compensation légale ne sont pas applicables.

Les arrérages des traitements payés par la Légion d'honneur ne sont jamais productifs d'intérêts, quoique « les revenus échus tels que fermages, loyers, arrérages « de rentes perpétuelles ou viagères, produisent intérêt du « jour de la demande ou de la convention » (art. 1155). Ainsi le titulaire qui, à la suite d'une réclamation, touche plusieurs semestres en même temps, reçoit les seuls arrérages qui lui reviennent légalement, sans aucun intérêt. Ce principe a été consacré par un avis du Conseil d'Etat en date du 24 mai 1859 (affaire Isaac), sur lequel nous reviendrons à l'occasion du recours contentieux, « considérant qu'il résulte de l'instruction que le sieur Isaac.... « a droit au traitement, mais qu'aucune disposition de la

« loi ne permet d'accorder les intérêts des arrérages dudit
« traitement..... »

Quant à la prescription qui frappe les traitements de la croix et de la médaille, elle constitue, il est vrai, une mesure de faveur pour le débiteur, puisqu'elle est de cinq ans, mais c'est là une règle commune « aux arrérages de
« rentes perpétuelles ou viagères, aux pensions alimentai-
« res..... et généralement à tout ce qui est payable par an-
« née ou à des termes périodiques plus courts » (art. 2277 du C. c.). Pour toutes les créances de cette nature, le Code s'est écarté des règles ordinaires de la prescription, dans l'intérêt du débiteur qui aurait pu être obligé de payer en une seule fois une somme considérable, alors que, chargé d'acquitter les arrérages d'une rente viagère ou d'une pension alimentaire, il ne doit pas un capital, mais seulement un versement périodique. Cette somme qu'il doit payer à des intervalles fixes, il la prélève en principe sur ses revenus, s'il se trouve obligé de payer en même temps les arrérages de plusieurs années, la nature de la dette est modifiée, et comme, d'autre part, le seul créancier est responsable de n'avoir pas agi en temps utile, cette prescription particulière se justifie parfaitement.

Etablie par la loi de finances du 29 janvier 1831, la prescription quinquennale frappe toutes les créances contre l'Etat, elle a été appliquée aux traitements payés par la Légion d'honneur par un décret du 9 décembre 1862 (1).

(1) Le 22 juin 1900, le Conseil d'Etat a appliqué, pour la première

Elle sauvegarde les intérêts du Trésor et, d'autre part, le créancier est averti et n'a à s'en prendre qu'à lui si, par sa négligence, il n'obtient pas en temps utile le paiement auquel il a droit. Elle a un caractère de déchéance et n'admet pas les causes de suspension prévues par l'article 2252 du Code civil : si rare que soit l'hypothèse d'un mineur médaillé ou membre de l'Ordre, l'âge du titulaire n'empêcherait pas la prescription de courir contre lui, et il en serait de même au cas d'interdiction.

Par exception le délai de cinq ans n'éteint pas la créance au cas de pourvoi devant le Conseil d'Etat, et il est porté à six pour les légionnaires ou médaillés qui résident hors d'Europe.

Au surplus, les seuls arrérages sont susceptibles d'être frappés par la prescription, le droit au traitement étant lui-même imprescriptible.

fois dans une décision contentieuse, le principe que la déchéance quinquennale est opposable aux créanciers de la Légion d'honneur. (*Revue générale d'administration*, août 1900, page 412. Article de M. Le Goux, auditeur au Conseil d'Etat.)

CHAPITRE III

DES CAUSES QUI MODIFIENT LA JOUISSANCE DU DROIT AU TRAITEMENT

Les pensionnaires de la Légion d'honneur peuvent être frappés soit dans la jouissance, soit dans le seul exercice de leur droit au traitement. Cette atteinte aux prérogatives attachées à la qualité de légionnaire ou de médaillé est la sanction du droit commun en matière pénale et de la règle plus stricte à laquelle ils sont astreints, les pouvoirs de discipline pouvant être exercés à l'occasion d'actes qui entachent l'honneur, mais ne pourraient pas être poursuivis devant les tribunaux (1).

Nous étudierons dans quelles circonstances le droit au

(1) « L'honneur a des exigences supérieures à celles du Code pénal et nous pensons que ce serait l'abaisser que de ne pas le soumettre à d'autres lois. Si un homme, comme cela peut être et comme cela s'est vu, appartenant à la Légion d'honneur, vient à compromettre la décoration qu'il porte et quelquefois à s'en couvrir dans quelque industrie immorale ou infâme, s'il vient à donner le spectacle des désordres de sa vie ou le scandale de ses dettes, nous pensons qu'il doit relever d'une autre juridiction que celle de la police correctionnelle et qu'il est tenu à quelque chose de plus que de ne pas être frappé par un jugement ; cette juridiction de l'honneur, que nous vous proposons

traitement est, soit retiré de façon définitive, soit simplement suspendu pour un temps et enfin comment le titulaire qui l'a perdu d'une façon absolue, ou provisoirement, peut être réintégré dans ce droit. Remarquons que cette question, intimement liée à la matière disciplinaire, a déjà été traitée par M. J. Durieux (1), aussi serons-nous très brefs, le traitement n'étant qu'une prérogative attachée à la qualité de légionnaire pour ceux qui reçoivent la décoration au titre militaire.

Les dispositions du titre VI du 16 mars 1852 et celles du décret disciplinaire du 24 novembre suivant étant communes aux légionnaires et aux décorés de la Médaille militaire, et le décret du 14 avril 1874 sur la discipline des membres de l'Ordre ayant été rendu applicable aux médaillés le 9 mai suivant, nous ne parlerons, pour faciliter nos explications, que des légionnaires, mais il va sans dire qu'elles doivent être étendues aux titulaires de notre deuxième distinction militaire.

de créer, doit être attribuée au Conseil de l'Ordre. » (Discours de M. La Caze à la séance de l'Assemblée Nationale du 25 juillet 1873.) *Journal Officiel* du 26 juillet 1873.

(1) Étude sur l'*Action disciplinaire de la Légion d'honneur*, thèse 1900.

SECTION PREMIÈRE

PERTE DU DROIT AU TRAITEMENT.

Il importe de distinguer la perte qui s'opère de plein droit et celle qui est encourue par une décision du Chef de l'État, grand-maître de l'Ordre, rendue à la suite d'une procédure disciplinaire.

§ 1^{er}. — Perte légale.

a) La jouissance du droit au traitement est perdue par les mêmes causes que celles qui font perdre la qualité de citoyen français. Nous avons vu cette déchéance expressément mentionnée dans l'article 38 du décret organique du 16 mars 1852. Rappelée dans l'article 1^{er}, § 1^{er}, du décret disciplinaire en date du 24 novembre suivant, elle résulte de la naturalisation acquise en pays étranger et de l'acceptation, non autorisée par le Chef de l'État, de fonctions publiques conférées par un gouvernement étranger (art. 17 du Code civil). La jouissance des traitements payés par la Légion d'honneur se perd également par l'établissement fait en pays étranger sans esprit de retour, l'autorisation de résidence qui peut en être donnée par décret rendu sur la proposition du ministre de l'Intérieur ayant toujours un caractère temporaire.

6) La jouissance du droit au traitement est perdue à la suite des condamnations à une peine afflictive ou infamante ou emportant la dégradation militaire.

« La radiation des matricules de la Légion d'honneur est
« encourue de plein droit sur le vu de tout jugement rendu
« contre un membre de l'Ordre et portant condamnation à
« une peine afflictive ou infamante, ou emportant la dégrada-
« tion militaire. » Telle est la rédaction de l'article 1^{er}, § 2,
du décret du 24 novembre précité. De même que dans le
cas de perte de la qualité de Français, la perte du droit au
traitement se produit alors *ipso jure*, ce bénéfice n'étant
qu'un attribut de la qualité de légionnaire, laquelle est
perdue de plein droit du jour où la condamnation est de-
venue définitive. La législation relative à la Légion d'hon-
neur n'est sur ce point que la rigoureuse application du
droit pénal : la dégradation civique qui est par elle-même
une peine infamante (art. 8 du Code pénal) et ordinaire-
ment une peine accessoire des peines afflictives et infa-
mantes énumérées à l'article 7, consiste en effet :

1^o Dans la destitution.....

2^o Dans la privation du droit de vote, d'éligibilité et en
général de tous les droits civiques et politiques et du droit
de porter aucune décoration (art. 34 du Code pénal).

A côté de la dégradation civique qui est de droit com-
mun, il y a la dégradation militaire, indiquée par l'arti-
cle 1^{er} du décret disciplinaire comme faisant encourir, de
plein droit également, les mêmes déchéances. Cette peine
est tantôt principale, tantôt la conséquence légale des tra-

vaux forcés, de la déportation, de la détention, de la réclusion et du bannissement. On sait de quel cérémonial est entourée la dégradation militaire et comment tous les insignes et décorations sont enlevés au condamné. Accessoire ou principale cette peine entraîne :

« 1^o La privation du grade et du droit d'en porter les insignes et l'uniforme ;

« 2^o L'incapacité absolue de servir dans l'armée à quel que titre que ce soit, et les autres incapacités prononcées par les articles 28 et 34 du Code pénal ordinaire ;

« 3^o La privation du droit de porter aucune décoration et la déchéance de tout droit à pension et à récompense pour les services antérieurs » (art. 190 du Code de justice militaire pour l'armée de terre).

Les mêmes dispositions sont textuellement reproduites à l'article 242 du Code de justice militaire pour l'armée de mer.

Il faut noter que : pour le légionnaire qui n'est plus en activité de service la peine n'est encourue, avec toutes les déchéances qu'elle comporte, qu'à partir du jour où la condamnation est devenue définitive (en cas de condamnation par contumace, du jour de l'exécution par effigie (art. 28 du Code pénal) ; et, pour celui qui est sous les drapeaux, du jour même de la dégradation.

Aussi tandis que le Garde des Sceaux doit simplement transmettre à la Grande Chancellerie un extrait des jugements portant condamnation contre tout légionnaire à une peine criminelle, les ministres de la Guerre et de la Marine

sont tenus de joindre à ce document l'indication du jour exact où la dégradation a été subie. Cette disposition, rappelée dans une note du ministre de la Guerre du 8 février 1896, a une importance capitale pour la liquidation des arrérages courus avant la dégradation, auxquels a droit le légionnaire.

En résumé la perte définitive du droit au traitement, en vertu des dispositions du Code civil, du Code pénal et des deux Codes militaire, résulte *ipso jure* de la perte de la qualité de Français et de toute condamnation criminelle ou emportant la dégradation militaire. Bien que l'article 1^{er} du décret disciplinaire porte que « le légionnaire est rayé
« des matricules de l'Ordre à la diligence du Grand Chan-
« celier de la Légion d'honneur, le Conseil de l'Ordre préa-
« lablement entendu », c'est la loi elle-même qui prononce la radiation, et le rôle du Conseil de l'Ordre se borne à en assurer l'exécution : « La loi pénale et la loi civile
« absorbent en quelque sorte la législation de la Légion
« d'honneur (1). »

§ II. — Perte disciplinaire.

Mais le droit au traitement peut être retiré, et d'une façon définitive, en dehors des dispositions impératives de la loi, à la suite d'une procédure disciplinaire.

En vertu de l'article 46 du décret organique, « le Chef

(1) J. Durieux, thèse, 1900.

« de l'État peut suspendre, *en tout* ou en partie, l'exercice
« des droits et prérogatives, ainsi que le traitement atta-
« ché à la qualité de membre de la Légion d'honneur, et
« même exclusion de la Légion, lorsque la nature du délit
« et la gravité de la peine prononcée correctionnellement
« paraissent rendre cette mesure nécessaire », et de l'ar-
ticle 1^{er} du décret du 14 avril 1874 sur la discipline des
membres de l'Ordre, « les peines disciplinaires dont les
« membres de la Légion d'honneur sont passibles, lorsque
« les actes qui portent atteinte à leur honneur ne peuvent
« être l'objet d'aucune poursuite devant les tribunaux ou
« les conseils de guerre, sont : 1^o. ;
« 3^o l'exclusion de la Légion. »

Le Président de la République peut, sur le rapport du Grand Chancelier, prononcer l'exclusion de la Légion contre les titulaires qui ont encouru des peines correctionnelles ou commis des actes déshonorants, sans qu'ils soient d'ailleurs susceptibles d'être déférés à la justice. Cette morale plus étroite à laquelle sont astreints ceux qui sont en quelque sorte proposés en exemple à leurs concitoyens est pleinement justifiée, puisqu'ils sont revêtus des insignes de l'honneur. Bornons-nous à constater les très larges pouvoirs donnés au grand maître de l'Ordre, pouvoirs qui vont jusqu'à l'exclusion, et examinons, afin de ne pas sortir de notre sujet, les seules conséquences relatives au traitement.

A dater du jour de la signature par le Chef de l'État du décret de radiation, le droit au traitement est définitivement perdu, sans que ce jour même soit compté au titu-

laire dans la liquidation des arrérages auxquels il a droit. Cette question est intéressante, parce qu'une solution différente est adoptée pour les simples suspensions.

Remarquons que la loi du 26 mars 1894 ne visant que l'infraction du droit pénal ne saurait être appliquée en matière disciplinaire, et que les faits qui, ayant été prévus par un texte, ne peuvent plus être poursuivis, soit en raison de la prescription, soit à la suite d'une amnistie, sont toujours susceptibles d'être déférés au Conseil de l'Ordre, tribunal d'honneur, et peuvent avoir pour sanction l'exclusion de la Légion.

SECTION II

SUSPENSION DU DROIT AU TRAITEMENT.

Adoptant la division que nous avons suivie précédemment, nous allons examiner dans quels cas la suspension est encourue de plein droit, dans quels cas elle est la sanction ordonnée par le pouvoir disciplinaire.

§ 1er. — Suspension légale.

a) L'article 39 du décret organique porte que « l'exercice « des droits et des prérogatives des membres de la Légion « d'honneur est suspendu par les mêmes causes que celles « qui suspendent les droits de citoyen français ».

Deux situations particulières influent sur les droits civils des citoyens, leur faisant subir une *capitis diminutio*, celles de contumax et de débiteur failli.

Le contumax, rebelle à la loi, est « suspendu de l'exercice des droits de citoyen » (art. 463 du Code d'inst. crim.), le traitement de légionnaire sera suspendu pour lui aussi longtemps que dureront les effets de la contumace. Il s'est mis hors la loi et subit une sorte « d'excommunication sociale » mais, s'il se constitue prisonnier ou s'il est arrêté, avant que la peine soit éteinte par la prescription, l'arrêt rendu par contumace est anéanti et le titulaire recouvre l'exercice de ses droits.

Le débiteur failli est suspendu de ses droits de citoyen d'après l'article 5 de la Constitution de l'an VIII, toujours en vigueur, et il ne peut être relevé de cette déchéance qu'en obtenant sa réhabilitation après avoir, conformément à l'article 604 du Code de Commerce, intégralement acquitté toutes les sommes par lui dues en principal, intérêts et frais. Dès lors que le jugement déclaratif de faillite a acquis un caractère définitif, le légionnaire frappé est suspendu par là même de tous les droits attachés à sa décoration. On sait les dispositions bienveillantes de la loi du 4 mars 1889 qui a institué la liquidation judiciaire en faveur du commerçant malheureux, mais dont la bonne foi ne saurait être mise en doute. A la vérité, il n'est pas éligible, mais il n'est point suspendu de tous les droits de citoyens français, il ne subit qu'une *capitis diminutio minima*, peut être juré, témoin, et, s'il est légionnaire,

il conserve sa décoration avec le traitement qui y est attaché. Au point de vue des déchéances, il y a un abîme entre la situation du failli et de celui qui a été admis au bénéfice de la liquidation judiciaire : Fût-il concordataire, le débiteur failli est, de par la loi, suspendu de sa qualité de légionnaire. Le Conseil de l'Ordre n'a qu'à assurer l'exécution de ses dispositions, le titulaire recouvrant tous ses droits, y compris le traitement, à partir du jour où il obtient sa réhabilitation.

Mais si à la suite d'un jugement déclaratif de faillite intervient un arrêt de la Cour d'appel compétente non plus relatif à la déportation, mais prononçant la nullité du jugement, quels seront alors les droits des légionnaires ? Une espèce récente a donné lieu à des difficultés qui ont été tranchées par le Conseil d'Etat (1). Un membre de l'Ordre avait été déclaré en faillite par un jugement du tribunal de commerce de Boulogne, le 6 mars 1888. Une décision, rendue le 3 décembre suivant, le suspendait de tous les droits attachés à sa qualité d'officier de la Légion d'honneur aussi longtemps qu'il n'aurait pas fait prononcer sa réhabilitation. Le 24 novembre 1897 un arrêt de la Cour d'appel de Douai déclarait le jugement non avenu et l'appelant relevé de toutes les déchéances et incapacités résultant de l'état de faillite. A quelle somme pouvait-il prétendre en qualité de légionnaire militaire ? L'arrêt de la Cour devait-il avoir un effet rétroactif au jour du juge-

(1) Arrêt précité du 22 juin 1900.

ment ou bien les arrérages ne devaient-ils recommencer à courir à son profit qu'à dater du 24 novembre 1897 ?

Le Garde des Sceaux, qui s'était approprié la décision du Grand Chancelier n'accordait le traitement qu'à dater de l'arrêt, le requérant réclamait tout l'arriéré qui pouvait lui être dû depuis le jugement. Estimant que le légionnaire devait être considéré comme n'ayant jamais été en état de faillite et qu'on ne saurait arguer, pour qu'il ne soit fait aucun rappel d'arrérages, de ce que le jugement déclaratif de faillite étant exécutoire, la décision de la Chancellerie ne pouvait être attaquée, — la section du Contentieux a annulé, dans sa séance du 22 juin 1900, la décision par laquelle le ministre de la Justice avait confirmé le refus du Grand Chancelier, d'opérer sur les contrôles des légionnaires payés le rétablissement du titulaire à une date antérieure au 25 novembre 1897. Dans l'espèce le Conseil d'Etat a reconnu bien fondée la réclamation de M. X... : conformément aux principes généralement admis en doctrine et en jurisprudence, il a décidé que la rétractation d'un jugement déclaratif de faillite remet les choses au même état que si elles n'avaient jamais existé ; mais il n'a pas cru devoir accorder tout l'arriéré de son traitement au légionnaire, estimant qu'il n'y avait pas lieu de le relever de la prescription quinquennale.

Nous avons vu que les traitements de la Légion d'honneur sont suspendus, comme les pensions militaires, par la résidence hors du territoire de la République sans l'autorisation du Chef de l'État. Notons que toute absence non

autorisée, quand elle se prolonge au-delà d'une année, est présumée résidence à l'étranger et entraîne la suspension dont il vient d'être parlé. Si le titulaire, qui a laissé ainsi s'écouler plus de douze mois sans se présenter aux caisses de l'État, veut toucher les semestres auxquels il a droit, il lui faut — cette présomption admettant la preuve contraire — justifier qu'il n'a pas quitté le territoire français pendant plus d'une année consécutive sans l'autorisation du Président de la République. C'est à l'autorité municipale du domicile des pensionnaires qu'il appartient d'établir ces *certificats de résidence*.

b) Dans les trois cas que nous venons d'examiner, la suppression du traitement est encourue, en même temps que celle de l'exercice des droits de citoyen français. Cette déchéance est encourue, de plein droit également, pendant la durée de certaines peines.

« La condamnation à l'une des peines du boulet, des travaux publics et de l'emprisonnement emporte la suspension des droits et prérogatives ainsi que du traitement attachés à la qualité de membre de la Légion d'honneur, pendant la durée de la peine. »

« L'envoi par punition dans une compagnie de discipline d'un militaire des armées de terre et de mer emporte la suspension des droits et prérogatives, ainsi que du traitement attachés à la qualité de membre de l'Ordre de la Légion d'honneur, pendant la durée de la punition. »

Tels sont les articles 3 et 4 du décret disciplinaire; aux peines qu'il prévoit il faut ajouter l'envoi d'un militaire

dans les sections spéciales de discipline organisées par décret du 24 février 1893 (corps stationnés en Algérie), et la condamnation d'un marin à l'embarquement correctionnel. Tout pensionnaire de la Légion d'honneur qui subit une de ces punitions est assimilé au citoyen qui subit l'emprisonnement, et c'est la loi elle-même qui prononce la suspension dont la Grande Chancellerie n'a qu'à assurer l'enregistrement en faisant le décompte des arrérages qui lui sont dus.

§ II. — Suspension disciplinaire.

Nous avons vu que les pouvoirs donnés au Président de la République vont jusqu'à l'exclusion ; sans avoir recours à cette sanction extrême il peut, soit en présence de peines correctionnelles, soit en présence de fautes contre l'honneur, prononcer la seule suspension ; et même, aux termes des décrets disciplinaires, la suspension de certaines prérogatives attachées à la qualité de légionnaire, d'autres restant intactes.

Article 46 du décret du 16 mars 1852 : « Le Chef de
« l'État peut suspendre, en tout ou *en partie*, l'exercice des
« droits et prérogatives, ainsi que le traitement attaché à la
« qualité de membre de la Légion d'honneur..... lorsque la
« nature du délit et la gravité de la peine prononcée correc-
« tionnellement paraissent rendre cette mesure nécessaire. »

Article 1^{er} du décret du 14 avril 1874, relatif aux fautes contre l'honneur : « Les peines disciplinaires..... sont :

« 1^o La censure ;

« 2^o La suspension — totale ou partielle — de l'exercice des droits, prérogatives et du traitement attachés à la qualité de membre de la Légion d'honneur. »

En présence de peines criminelles, le conseil de l'Ordre n'a qu'un rôle d'exécution à remplir en assurant l'observation des dispositions de la loi par la radiation des matricules de la Légion d'honneur du titulaire condamné — ; en présence de peines correctionnelles nous sommes dans le domaine propre de l'action disciplinaire, le conseil de l'Ordre est juge des faits. De même que l'exclusion pour fautes contre l'honneur non prévues par un texte, la suspension, dès lors qu'elle n'est pas prononcée par la loi, constitue une peine disciplinaire nettement distincte de la condamnation correctionnelle à l'occasion de laquelle elle est prise. Le Président de la République pourrait prononcer la radiation absolue, il pourrait aussi ne prononcer aucune peine disciplinaire. Si, après appréciation des faits par le Conseil de l'Ordre, la suspension est encourue, quels en sont les effets au point de vue du traitement, cette peine est par définition temporaire, à partir de quel moment les déchéances sont-elles encourues ? Nous avons vu qu'à la suite d'une radiation, lorsqu'elle n'est pas de plein droit, c'est à dater du décret disciplinaire que le droit au traitement est perdu ; en matière de suspension il n'est arrêté qu'à partir du jour où notification a été portée à la connaissance du titulaire de la mesure qui le frappe. Cette signification est faite par les soins du Garde des Sceaux pour tout individu qui n'est plus militaire, par les ministres de

la Guerre et de la Marine si le légionnaire est encore placé sous leur autorité.

Les pouvoirs d'appréciation considérables laissés au Chef de l'État ont permis de tenir compte des situations intéressantes, tout en assurant le respect qui est dû aux insignes de l'honneur, puisque la croix, lorsqu'un traitement y est attaché, constitue une ressource en même temps qu'une distinction. Dans une espèce qui remonte à quelques années (1), un légionnaire a pu être suspendu pendant cinq ans — pour faits portant atteinte à l'honneur — des droits et prérogatives attachés à sa décoration — le droit au traitement étant maintenu. — Cette solution bienveillante a été adoptée à la suite d'une indélicatesse commise par un membre de l'Ordre qui, ayant engagé son certificat d'inscription en garantie d'une somme qui lui avait été prêtée, assurait l'avoir perdu. En présence de cette déclaration mensongère le port des insignes de l'honneur devait lui être retiré, mais, étant donnée sa situation précaire, le Conseil de l'Ordre a proposé au Président de la République la mesure indulgente qui lui laissait l'exercice du droit au traitement, facilitant ainsi sa libération envers son créancier.

Légale ou disciplinaire la suspension atteint le seul exercice du droit au traitement : la jouissance reste entière et le légionnaire qui a encouru cette peine sera relevé de la déchéance à un moment déterminé pour les suspensions

(1) Décret disciplinaire du 22 juin 1896. *Bulletin des Lois*, n° 48731.

disciplinaires; au moment de sa comparution devant la justice, de sa réhabilitation, de sa rentrée en France, pour les suspensions légales. Avant d'étudier dans quelles conditions le membre de l'Ordre déchu peut recouvrer son droit au traitement, rappelons les dispositions du décret du 27 janvier 1899. Ce texte autorise, par délégation du Grand Chancelier, les généraux commandant en chef en Indo-Chine et à Madagascar à suspendre de tous les droits attachés à la qualité de légionnaires ou de décorés de la Médaille militaire, les sous-officiers cassés de leur grade et les soldats ou marins renvoyés à la suite d'une condamnation les faisant tomber sous l'application des mesures disciplinaires édictées en 1852, jusqu'à ce que le Conseil de l'Ordre ait statué sur la décision à intervenir.

SECTION III

RÉINTÉGRATION DANS LE DROIT AU TRAITEMENT.

La réintégration dans le droit au traitement, conséquence directe de la rentrée dans l'Ordre, est pour le titulaire le résultat, soit des dispositions de la loi, — la peine qu'il a subie offrant un caractère temporaire et ayant déjà produit tous les effets qu'elle comporte, — soit d'un acte de bienveillance de la part du grand-maître de l'Ordre, acte diminuant la durée de la peine encourue en admettant à nouveau dans la Légion d'honneur celui qui en avait été rayé

d'une manière définitive. Sans doute le Conseil de l'Ordre se montre très circonspect pour accueillir les demandes de cette nature, la législation disciplinaire spéciale à la Légion d'honneur ne prévoyant aucun cas de réintégration, mais il résulte du rapport présenté le 27 février 1896 par M. le Président Dislère qu'il n'existe aucun motif pour ne pas admettre les demandes en réduction des suspensions et que c'est, dans chaque cas, une question d'espèce à examiner. De plus, lorsqu'il s'agit d'une exclusion prononcée à la suite d'une condamnation, la réintégration dans les cadres de la Légion ne peut être examinée utilement qu'autant que l'individu qui a été frappé justifie de sa réhabilitation, le Conseil se réservant toujours d'apprécier, à propos de chaque espèce, si la demande doit être rejetée ou accueillie favorablement.

§ 1er. — Réintégration à la suite d'une suspension.

La réintégration se produit *de plano* sur les contrôles de l'Ordre et, par voie de conséquence, dans l'exercice du droit au traitement, aussitôt que la suspension légale a pris fin.

Tout d'abord les légionnaires pour lesquels l'exercice des droits de citoyen a été suspendu par l'état de faillite, de contumace ou par la résidence à l'étranger sans l'autorisation du gouvernement recouvrent le plein exercice de leurs droits dès lors qu'ils sont relevés de cette déchéance essentiellement temporaire. C'est à eux qu'il appartient

en quelque sorte de jouir à nouveau de la qualité de membre de la Légion d'honneur et du traitement qui y est attaché : le débiteur failli, en obtenant par un arrêt de la Cour d'appel compétente la réhabilitation commerciale (1), le contumax en se présentant devant les tribunaux, le légionnaire qui réside à l'étranger sans autorisation en rentrant sur le territoire français ou en régularisant sa situation à l'étranger.

De même la suspension encourue de plein droit en vertu des articles 3 et 4 du décret disciplinaire pendant la durée de la peine (2) prend fin de plein droit au terme de la punition ou de l'emprisonnement, à supposer que les actes à l'occasion desquels ces mesures ont été nécessaires n'aient pas été l'objet, de la part du Conseil de l'Ordre, d'une sanction disciplinaire spéciale. Il n'y a de difficulté en ce qui concerne la nouvelle admission au traitement que pour les légionnaires qui ont subi un emprisonnement : ils doivent justifier du payement des amendes et des frais de justice mis à leur charge à la suite des condamnations prononcées contre eux.

Quant à la suspension prononcée par le Chef de l'Etat en vertu de l'article 46 du décret organique et de la lé-

(1) Article 612 du Code de commerce : « Ne seront point admis à la réhabilitation, les banqueroutiers frauduleux... »

(2) Peine du boulet ou des travaux publics, — emprisonnement, — envoi par punition dans une compagnie de discipline ; peines auxquelles il faut ajouter l'embarquement correctionnel et l'envoi dans les sections de discipline pour les troupes stationnées en Algérie.

gislation de 1874 relative aux fautes contre l'honneur, elle s'éteint normalement par l'expiration du terme pour lequel elle a été prononcée par le décret disciplinaire. D'une manière générale, la peine de la suspension dans les différents cas que nous venons d'examiner prend fin normalement quand elle a produit tous les effets qu'elle comporte ; mais en est-il toujours ainsi et reçoit-elle toujours sa pleine et entière exécution ?

Nous avons indiqué qu'une mesure indulgente, émanant du Président de la République, pouvait abréger la durée de la déchéance et même rétablir un exclu sur les contrôles de l'Ordre, nous allons étudier dans quelles circonstances cette mesure de faveur peut intervenir.

Les requêtes tendant, soit à une réduction de la peine, soit à la réintégration sur les contrôles de la Légion d'honneur sont, de la part du Conseil de l'Ordre, l'objet du plus scrupuleux examen : il faut, pour qu'elles soient utilement formées, non seulement une conduite irréprochable depuis que la sanction disciplinaire a été jugée indispensable, mais des témoignages indiscutables d'un retour absolu aux sentiments de l'honneur. Et cette circonspection est d'autant plus légitime que toute réintégration — de même tout abaissement dans la durée de la peine pour la suspension — porte atteinte aux droits d'un citoyen n'ayant aucun antécédent regrettable, car elle supprime pour le semestre suivant une nomination nouvelle, une vacance étant nécessairement prélevée sur le contingent général des croix avec traitement en faveur de celui dont

la demande en réintégration a été admise. Cette observation a un caractère absolument général et s'applique aux titulaires suspendus ou rayés tant pour fautes contre l'honneur qu'à la suite d'une peine prononcée par les tribunaux, voyons maintenant comment un légionnaire qui a été non plus suspendu, mais exclu, peut être réintégré sur les contrôles de l'Ordre.

§ II. — Réintégration à la suite d'une exclusion.

L'infraction à la loi pénale est, pour le légionnaire, susceptible d'une double sanction : indépendamment du trouble social et du dommage individuel dont les tribunaux de droit commun assurent la réparation, elle porte atteinte à l'Ordre auquel appartient celui qui a failli et donne ouverture à l'action disciplinaire, une solidarité étroite existant entre l'honneur d'un membre et la considération du corps dont il fait partie. C'est au grand-maître, secondé par le tribunal de famille constitué par le Conseil de l'Ordre, qu'il appartient d'assurer le respect qui est dû à l'institution tout entière et d'en écarter l'indigne, c'est à lui également qu'il appartient d'admettre à nouveau celui dont la conduite peut permettre cette réintégration.

Quand l'exclusion a été prononcée non pas à la suite d'une condamnation qu'aurait pu encourir tout citoyen, mais d'un manquement aux devoirs professionnels, — dans l'espèce aux lois de l'honneur, — la juridiction de famille est omnipotente pour apprécier s'il y a lieu d'accepter dans la

compagnie celui qu'elle avait jugé nécessaire d'en rejeter. Mais lorsque la sanction disciplinaire n'a été que la conséquence d'une peine prononcée par les tribunaux de droit commun, le Conseil de l'Ordre ne saurait examiner une demande en réintégration qu'autant que la condamnation aura été effacée.

Quand la révision pour erreur de fait, dans une décision judiciaire irrévocablement rendue, est prononcée, elle a un effet rétroactif et fait disparaître toutes les conséquences de la condamnation injustement prononcée. En dehors de ce cas tout à fait exceptionnel quels sont, au point de vue de la réintégration dans la Légion d'honneur, les droits du titulaire qui a été compris dans une loi d'amnistie, ou qui a obtenu la grâce ou la réhabilitation ?

Au point de vue pénal l'amnistie supprime non seulement la condamnation avec tous les effets qu'elle comporte, mais l'infraction elle-même. Recouvrant sa pleine et entière capacité, celui qui bénéficie de cette mesure essentiellement législative — l'amnistie faisant échec à la législation en vigueur — sera-t-il de plein droit réintégré sur les contrôles de l'Ordre ? Ou bien la concession de la croix constituant une faveur et non un droit, la sanction disciplinaire demeure-t-elle indépendante de la sanction pénale ? Si le titulaire a été exclu par la loi elle-même en vertu de l'article 34 du Code pénal, le Conseil de l'Ordre se bornant à enregistrer cette exclusion, la loi peut le relever de toutes les déchéances qu'il avait encourues, notamment du

droit de porter la décoration et tel est l'effet de l'amnistie accordée à la suite d'une condamnation entraînant le retrait de plein droit : le condamné recouvre *ipso facto* la qualité de légionnaire avec le traitement qui y est attaché ; le jugement est censé n'avoir jamais été rendu et n'avoir jamais été mis sous les yeux du Conseil de l'Ordre, ni mentionné sur les contrôles de la Grande Chancellerie (1).

Mais l'amnistie ne faisant radicalement disparaître que les conséquences produites par la condamnation pénale elle-même (2), quels seront les effets de cette mesure législative sur une exclusion prononcée par le chef de l'Etat, en vertu de ses pouvoirs disciplinaires, alors qu'il aurait pu ordonner une simple suspension ou même ne pas agir disciplinairement ? Lorsque la radiation des matricules de la Légion d'honneur est intervenue à la suite d'une instance disciplinaire dont le point de départ se trouve dans une condamnation correctionnelle, le Conseil de l'Ordre considère que, malgré une loi amnistiant le délit, la sanction pénale et la sanction disciplinaire sont absolument indépendantes. La condamnation peut être effacée par le pouvoir législatif, la pénalité disciplinaire reste entière et il y a lieu d'examiner dans chaque cas particulier si les

(1) Conseil d'Etat, 13 mai 1884, arrêt Brissy ; D. 82, III, 97, S. 82, III, 34.

(2) L'amnistie n'a d'effet que sous la réserve des droits des tiers. Celui qui bénéficie de cette mesure peut être poursuivi devant les tribunaux civils et condamné à des dommages-intérêts envers les personnes lésées par les faits qui sont non avenus au point de vue pénal.

les circonstances permettent d'appliquer au demandeur une mesure de bienveillance.

Telle est la jurisprudence la plus récente du Conseil, les arrérages auxquels peut avoir droit le titulaire ne commençant à courir qu'à dater du décret de réintégration. Au surplus, les faits anéantis au point de vue pénal peuvent toujours être repris au point de vue disciplinaire et justifier l'exclusion.

La grâce arrête simplement l'exécution de la peine, laissant subsister la condamnation avec toutes ses conséquences pénales et civiles, déchéances et incapacités ; aussi le condamné grâcié demeure-t-il privé du droit de porter la décoration. Lorsque la déchéance a été encourue en vertu des pouvoirs spéciaux donnés au Président de la République, il peut exercer le droit de grâce pour la radiation qu'il a prononcée de sa propre autorité ; mais si elle est le résultat des dispositions de la loi, la conséquence d'une peine criminelle ou de la dégradation civique ou militaire, cette déchéance constitue une incapacité véritable dont le Chef de l'État ne peut relever le condamné.

Quant à la réhabilitation, l'article 634 du Code d'instruction criminelle porte qu'elle efface la condamnation et fait cesser pour l'avenir toutes les incapacités qui en résultaient. Il semblerait que cette mesure, essentiellement personnelle et non plus réelle comme l'amnistie, dût faciliter la réintégration sur le contrôle de l'Ordre, mieux encore que l'oubli accordé par le pouvoir législatif, qui, en raison de son caractère absolument général, peut s'étendre à des

indignes. Mais le citoyen réhabilité n'étant relevé de ses incapacités que pour l'avenir, ce n'est pas la décoration qui lui est restituée, mais la seule aptitude à l'obtenir de nouveau. Avant de former une demande en réintégration, il faut d'abord obtenir la réhabilitation ; mais cette condition préalable, qui est essentielle, ne constitue pas un droit car elle n'a pas d'effet rétroactif (1). C'est au Conseil de l'Ordre qu'il appartient d'apprécier, à propos de chaque espèce, s'il convient d'accueillir dans la Légion d'honneur celui qui, écarté comme indigne, a donné des preuves de son retour à l'honneur.

*
* *

Telles sont les modifications qui peuvent être apportées soit dans la jouissance, soit dans l'exercice du droit au traitement de la Légion d'honneur. Si intéressante que fût la question, nous l'avons à dessein abrégée, parce que la solution, en ce qui concerne le traitement, n'est que le corollaire des principes établis par les textes de 1852 et 1874 et entre d'une manière absolue dans le domaine de l'action disciplinaire. L'allocation accordée au légionnaire ou au médaillé ne constitue en effet qu'un attribut spécial en faveur de ceux qui reçoivent la décoration au titre militaire, et ce n'est que dans des cas exceptionnels que l'une peut être distraite de l'autre.

D'autre part, notre travail nous aurait semblé incomplet si nous n'avions pas indiqué quelles conséquences entraîne,

(1) Conseil d'Etat, 20 février 1885 : D. 86, III, 47 ; J. 86, III, 53.

au point de vue du droit au traitement, l'application des règles établies par le décret organique et les textes disciplinaires. Nous n'avons volontairement parlé que de la Légion d'honneur, les décorés de la Médaille militaire étant assujettis à la même morale que les légionnaires, qu'elle soit le résultat des lois écrites ou des lois de l'honneur.

CHAPITRE IV

DU RECOURS CONTENTIEUX DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT

—

SECTION PREMIÈRE

PRINCIPES.

L'existence d'une justice administrative distincte est pleinement justifiée par le principe de la séparation des pouvoirs, les litiges administratifs devant échapper à la connaissance des tribunaux judiciaires. Etant donné le danger qu'il y aurait à ce que les actes administratifs ne fussent soumis à aucun contrôle juridictionnel, il est nécessaire que, dans l'administration même, des juridictions spéciales soient instituées.

Au surplus « ce n'est pas au procès civil que ressemble
« le procès administratif ; c'est plutôt à l'appel d'un juge-
« ment de juridiction répressive. L'administration qui re-
« fuse de s'incliner devant un commandement administra-
« tif, et défère cet acte au Conseil d'Etat, agit semblable-
« ment au condamné qui refuse de s'incliner devant une
« décision de police correctionnelle, et défère cette déci-
« sion à la Cour.... La justice administrative n'est pas un

« démembrement de la « juridiction judiciaire ». Elle est
« l'organe juridictionnel par lequel le pouvoir exécutif
« impose à l'administration active le respect du droit. Les
« tribunaux administratifs n'ont pas pris leur rôle à l'au-
« torité judiciaire ; ils sont une des formes par lesquelles
« l'autorité administrative s'exerce. Pour préciser encore
« mieux, on peut dire qu'en fait les tribunaux adminis-
« tratifs sont aux actes et décisions administratives, ce
« que sont les Cours d'appel pour les décisions des tribu-
« naux inférieurs (1). »

Il importe de donner à ce recours devant l'autorité administrative les garanties accordées au recours devant les tribunaux judiciaires. En premier lieu, la fonction d'administrer et la fonction de juger doivent être nettement séparées ; ne le sont-elles pas en ce qui concerne les litiges relatifs à l'objet de notre étude ? La Grande Chancellerie, chargée de l'administration de l'Ordre, apprécie à l'occasion de chaque nomination si elle donne droit au traitement ; le légionnaire, à la suite d'un refus qu'il ne croit pas justifié peut en appeler au Conseil d'Etat, lequel, remplissant précisément le rôle de Cour d'appel que nous venons d'indiquer, peut confirmer ou infirmer la décision. Le recours contentieux contre une décision refusant le traitement est formé par le ministère d'un avocat au Conseil d'Etat avec tout l'appareil ordinaire des juridictions judiciaires, procédure, publicité, ministère public. Sans doute

(1) *Droit administratif*, M. Berthélemy.

les juges chargés du contrôle juridictionnel de l'administration active devraient offrir, en droit, les mêmes garanties que ceux chargés de trancher les procès ordinaires et il serait préférable qu'ils fussent inamovibles, comme les magistrats de l'ordre judiciaire, et non pas subordonnés ; mais on ne peut que constater l'autorité du tribunal administratif suprême, dont les arrêts sont tout aussi respectés que ceux des hautes juridictions judiciaires et à la parfaite indépendance duquel la Cour de cassation elle-même a rendu pleinement hommage.

Le contentieux administratif est constitué dans son ensemble par les réclamations formées par les particuliers au nom d'un droit ou d'un texte de loi à l'encontre des actes de l'administration et qui sont de la compétence d'un tribunal administratif. Le recours contentieux n'est d'ailleurs possible que si la réclamation est fondée sur un droit violé ou méconnu : s'il s'agit d'un simple intérêt, le seul recours gracieux est ouvert aux particuliers. Quels sont donc, en matière de Légion d'honneur, les droits dont le Conseil d'Etat doit assurer le respect ?

Ils sont de deux sortes ; la récompense comprenant deux éléments : l'insigne et l'allocation.

a) Si c'est l'insigne qui est retiré au titulaire par la voie disciplinaire, le respect des formes constitue aujourd'hui pour le légionnaire un véritable droit. Les mesures prises par application des textes disciplinaires peuvent donner lieu à un recours devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir. Telle n'était pas autrefois la jurisprudence de ce

tribunal, lequel jugeait les décisions du Chef de l'Etat rendues en cette matière non susceptibles de lui être déférées par la voie contentieuse. Elle fut modifiée en 1859, en vertu de ce principe que « dès qu'un acte administratif « (dans l'espèce une mesure disciplinaire) est soumis à « certaines règles, soit quant aux circonstances dans lesquelles il peut en être fait application, soit quant aux « formalités dont il doit être entouré, la violation de ces « règles, qui sont la garantie des justiciables, constitue « un excès de pouvoir qu'il appartient au Conseil d'Etat « au contentieux de réprimer (1) ».

Le recours contentieux en matière disciplinaire est d'ailleurs en dehors de notre étude, constatons simplement que, depuis 1859, cette jurisprudence nouvelle, protectrice des droits des légionnaires, s'est toujours affirmée d'avantage.

6) Si c'est le droit au traitement qui est contesté au titulaire, la compétence du Conseil d'Etat ne fait aucun doute. Nous venons de rappeler comment la recevabilité du recours contentieux pour les affaires disciplinaires n'avait été reconnue que tardivement : en ce qui concerne les litiges relatifs aux traitements de la Légion d'honneur, elle n'a jamais été contestée. C'est même à l'occasion d'une question de traitement qu'a été prise la première décision de la haute Assemblée à l'égard d'un légionnaire.

(1) *Légion d'honneur et Médaille militaire*, Le Vavasseur de Précourt.

L'arrêt est du 6 février 1831 (1) et le Conseil d'Etat a statué au fond sur le pourvoi, consacrant ainsi la compétence de la juridiction administrative ; la question s'était posée, en effet, de savoir si la solution de ces litiges devait être donnée par les tribunaux administratifs ou judiciaires. Mais les dépenses de la Légion d'honneur étant inscrites au budget de l'Etat, ses comptes soumis au contrôle de la Cour des Comptes, comme les autres dépenses publiques, le contentieux qui en résulte devait nécessairement faire partie du contentieux administratif. En matière de traitement, le Conseil d'Etat statue sur le fond du litige et sa décision a un caractère déclaratif, il est juge du fait et du droit. Aussi ses pouvoirs sont-ils beaucoup plus larges qu'en matière disciplinaire et il n'a jamais hésité à entrer dans le domaine des faits pour apprécier, à la fois, et le caractère militaire de certaines fonctions et le caractère militaire des titres ayant motivé la décoration. Nous examinerons quelques cas particuliers d'où il ressort qu'il ne s'est jamais arrêté au libellé des décrets accordant des récompenses, ni aux assimilations qui peuvent exister entre certaines fonctions civiles et les grades militaires, mais nous devons d'abord étudier quels sont les pouvoirs du Grand Chancelier à l'occasion du recours contentieux.

Le traitement est refusé à un légionnaire. Si celui-ci, estimant que cette décision est injuste et que son droit au traitement est absolu, veut intenter un recours devant le Conseil d'Etat, qui jouera le rôle de défendeur ? Le prin-

(1) *Bulletin des arrêts du Conseil d'Etat*, année 1831, p. 74.

cipe est que les subordonnés d'un ministre n'ont pas de juridiction propre et qu'il est seul juge du contentieux de son département. Sans doute le Grand Chancelier n'est pas un membre du Gouvernement, il n'est placé à la tête d'aucun département ministériel, de plus la loi de finances du 9 juillet 1836 a rattaché le budget de la Légion d'honneur au ministère de la Justice. Mais il n'est pas rattaché que pour ordre à la Chancellerie et constitue un budget annexe; en outre, l'ordonnance du 26 mars 1816 permettant au Grand Chancelier de travailler directement avec le Roi, la nature spéciale de ses fonctions a eu ce résultat que, pendant la première partie du siècle, il a été considéré comme un véritable ministre de la Légion d'honneur.

Telle a été d'abord la doctrine suivie par le Conseil d'Etat. A l'occasion de l'affaire Genevois que nous venons de rappeler, c'est sur la décision même du Grand Chancelier qu'il a statué. Mais, dès 1841, le comité du contentieux décide que les refus de traitement ne sont susceptibles d'être déferés au Conseil d'Etat qu'autant que le Garde des Sceaux a fait sienne en quelque sorte en se l'appropriant la solution de la Grande Chancellerie.

Des arrêts de 1842, 1848, 1849 affirment cette nouvelle jurisprudence qui semblait définitivement acquise lorsque, le 1^{er} décembre 1873, le Garde des Sceaux déclara qu'il n'avait aucun contrôle à exercer sur les solutions du Grand Chancelier. Un légionnaire et deux médaillés lui avaient déferé les décisions du Grand Chancelier par lesquelles le traitement leur était refusé.

D'un commun accord le Garde des Sceaux et le Grand

Chancelier estimaient qu'il n'appartenait pas au premier d'infirmar les décisions du second, cette infirmation ne devant pas être sans appel et le Grand Chancelier se trouvant alors obligé de recourir à la juridiction du Conseil d'État contre la décision du ministre.

Cette doctrine a été repoussée par le Conseil d'État pour les motifs suivants :

« Considérant que la Grande Chancellerie de la Légion
 « d'honneur a été placée par le décret du 31 janvier 1870
 « dans les attributions du Garde des Sceaux, ministre de
 « la Justice ; que le Grand Chancelier n'administre les
 « fonds affectés aux dépenses de la Légion d'honneur que
 « sous l'autorité du ministre responsable à qui sont al-
 « loués, par les lois annuelles de finances, les crédits votés
 « pour ces dépenses ; qu'il suit de là que les décisions
 « prises par le Grand Chancelier sont, comme les décisions
 « de toutes les autorités administratives à l'égard des-
 « quelles il n'en a pas été autrement ordonné par une
 « disposition expresse de la loi, assujetties au recours des
 « parties intéressées devant l'autorité ministérielle, et ne
 « peuvent être déférées directement au Conseil d'État
 « par la voie contentieuse ; que, dès lors, c'est à tort que
 « le Garde des Sceaux a refusé de statuer sur les recours
 « formés devant lui contre la décision du Grand Chance-
 « lier (1). »

(1) Arrêt du Conseil d'État du 1^{er} mai 1874, *Recueil Lebon*, page 409, 1874, S. 1876, II, 91.

La question est maintenant tranchée d'une façon absolue, et dans le sens de la jurisprudence établie en 1841.

Le Conseil d'État déclare non recevables les recours formés directement contre les décisions du Grand Chancelier quand ces décisions rejettent des demandes tendant à obtenir le traitement de la croix ou de la médaille militaire parce qu'il y a là un acte d'autorité, — acte qui n'est complet qu'autant qu'il est confirmé par une décision du département dont relève la Grande Chancellerie.

SECTION II

APPLICATIONS.

Nous avons indiqué que les questions de traitement sont des questions de faits, à l'examen desquels le Conseil d'État s'est toujours attaché pour statuer sur les réclamations de cette nature.

En dehors des espèces particulières qui lui ont été soumises par la voie contentieuse, nous avons vu dans la partie historique de notre travail qu'il avait, contrairement à l'opinion émise par le Garde des Sceaux et le Grand Chancelier, accordé le traitement aux officiers de la garde nationale décorés de la Médaille militaire pendant la guerre contre l'Allemagne.

Une interprétation du décret du 16 décembre 1871 qui, bien qu'intervenue à l'occasion de réclamations particu-

lières (1), offre également un intérêt général, a été donnée par le Conseil d'État. Nous avons vu comment ce texte avait restreint le bénéfice du traitement aux seuls titulaires décorés ou médaillés avant le 1^{er} janvier 1872, dès lors qu'ils n'appartenaient pas à l'armée proprement dite, tandis que la loi du 29 août 1870 ayant appelé la garde nationale à l'activité semblait devoir leur donner les mêmes droits qu'à l'armée active.

Les réclamants contestaient la légalité du décret, estimant que les termes de la loi, article 3, paragraphe 2 : « Le décret de 1852 sur la Légion d'honneur et la Médaille « militaire est applicable aux gardes nationaux mobiles « ou sédentaires, décorés ou médaillés pour faits militai- « res pendant la guerre présente » devaient être interprétés dans ce sens qu'une seule condition dût être exigée ; la concession de la décoration devant être la récompense de faits militaires accomplis durant la guerre, quelle que fut d'ailleurs la date de la nomination.

Leur revendication a été repoussée par le Conseil d'État : il a jugé que, pour être admis au bénéfice du traitement, il fallait réunir deux conditions :

1^o Que la décoration fut donnée pour faits militaires ;

2^o Qu'elle fut obtenue pendant la période de guerre, considérant, « que la loi du 29 août 1870 n'accorde le traitement qu'aux gardes nationaux décorés pendant la guerre ; « que ce n'était, dès lors, que par suite d'une faveur que

(1) Arrêts du 6 décembre 1872, 27 juin 1872, 18 juillet 1873.

« le traitement a pu être accordé à ceux qui, par suite du
« retard qu'aurait subi l'examen de leurs titres, n'avaient
« été décorés qu'après la cessation de l'état de guerre, et
« que le décret du 16 décembre 1871 avait eu pour objet
« de mettre fin, pour l'avenir, à l'application de cette me-
« sure favorable. »

Peut-être une interprétation plus bienveillante aurait-elle pu être donnée de ce texte. Au surplus, les réformes de 1879 et de 1897, cette dernière applicable à la seule Médaille militaire, ont été prises pour corriger les anomalies créées par le décret de 1871, dont trois arrêts du Conseil d'État avaient consacré la légalité.

Quelques exemples nous permettront de vérifier que le Conseil d'État n'a jamais craint, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, d'entrer dans l'examen des faits toutes les fois qu'un recours contentieux a été intenté à l'occasion d'un refus de traitement.

Pendant la conquête de l'Algérie, M. G... (1), grenadier au 23^e de ligne, reçoit 17 blessures dans un combat contre les Arabes. Proposé pour la croix et la retraite, sa pension est rapidement liquidée, mais il ne reçoit la décoration que plusieurs mois après. Une demande qu'il avait formée dans le but d'obtenir le traitement est rejetée par la Grande Chancellerie et le Garde des Sceaux. Le Conseil d'État, considérant que les blessures de M. G... sont équivalentes à la perte d'un membre et, par application de

(1) Conseil d'Etat, 157^e, 1848, S. 1849, II, 62 ; D. 1849, III, 4.

la loi du 16 juin 1837, fait droit à sa réclamation bien qu'il ne fût plus en activité de service.

Le 24 mai 1859 (1) il admet au traitement M. J..., commis du commissariat de la Marine, nommé chevalier de la Légion d'honneur et qui réclamait le traitement et les arrérages de sa décoration. Nous avons indiqué dans l'étude de la nature juridique des traitements payés par la Légion d'honneur que cet arrêt avait refusé d'une façon absolue les intérêts de l'arriéré, et que cette décision avait un caractère tout à fait général. Il est intéressant à un autre point de vue : le commis du commissariat est pourvu d'un emploi, mais il ne jouit pas de l'état d'officier. La requête de M. J... n'en fut pas moins admise, parce qu'il résultait de l'instruction, qu'embarqué sur la canonnière l'*Aigrette*, il avait été décoré pour services rendus à bord et ayant le caractère de « services militaires ».

Il a également accordé le traitement à un capitaine au long cours, embarqué comme second sur un bâtiment de la flotte (2).

Par contre : le 9 avril 1875 il rejette la réclamation d'un légionnaire et de trois médaillés, tous les quatre officiers du bataillon des Sauveteurs de la Seine, décorés pour les services qu'ils avaient rendus pendant le siège de Paris. Sans doute ce bataillon constituait un corps franc assimilé à la garde nationale, mais il avait aussi le caractère d'une société de bienfaisance, et c'est comme président de cette

(1) S. 1860, II, 240.

(2) Conseil d'État, 9 février 1860, S, 1860, II, 106.

société que le baron Taylor avait fait les propositions en leur faveur ;

Le 21 juin 1876 il ne reconnaît pas comme légionnaire militaire, et par suite refuse d'admettre au traitement, un conducteur des travaux hydrauliques aux Forges de la Chaussade, bien qu'un décret ait assimilé ces agents aux maîtres principaux et maîtres entretenus des arsenaux maritimes ;

Le 8 mars 1878 il rejette la requête de M. de M..., décoré pour services rendus devant l'ennemi, jugeant qu'il avait reçu la croix non comme garde national, mais comme sous-préfet, et que les dispositions de la loi du 29 août 1870 ne lui étaient pas applicables.

Nous ne voulons pas multiplier les espèces, mais il nous a semblé utile d'en indiquer quelques-unes pour montrer combien sont étendus les pouvoirs d'appréciation du Conseil d'Etat.

Sans doute des réclamations se produiront encore contre les décisions du Garde des Sceaux, seul compétent pour statuer en premier ressort sur les questions de traitement, mais ces recours ne soulèveront le plus souvent que des questions de fait dont la solution sera donnée par la juridiction administrative.

Ces questions de fait, variant avec chaque affaire, ne sauraient être fixées par une jurisprudence constante, mais il n'en est pas de même des difficultés auxquelles peut donner lieu l'interprétation des textes, et les décisions de la Grande Chancellerie en cette matière devront toujours s'appuyer sur les arrêts du Conseil d'Etat.

CONCLUSION

Tels sont les principes essentiels sur lesquels repose la législation des traitements de la Légion d'honneur et de la Médaille militaire.

Nous avons montré comment ces principes ont été modifiés sous l'influence des régimes politiques qui se sont succédé pendant le cours du dernier siècle, et, sans entrer à ce sujet dans trop de détails, nous avons cherché à faire ressortir les points qui nous semblaient de nature à mieux éclairer notre étude.

En dernier lieu, nous avons considéré ces principes tels qu'ils se présentent à nous actuellement, en nous efforçant d'y porter la lumière des textes ; nous bornant, d'ailleurs, à les exposer, sans y joindre aucun commentaire, soucieux seulement de le faire avec toute la clarté désirable en une pareille matière.

Mais cette question des traitements attachés à la possession des insignes de la Légion d'honneur et de la Médaille militaire, envisagée ainsi au double point de vue de l'histoire et du droit, nous suggère une réflexion, déjà indiquée dès les premières pages de ce travail, et sur laquelle nous ne croyons pas inutile de revenir.

Avant même d'aborder notre sujet, nous nous étonnions que l'on ait pu si aisément associer l'idée d'un traitement à

celle d'une récompense d'honneur, nous estimions que l'une devait faire tort à l'autre, et qu'en un mot, l'honneur se suffit à lui-même. Mais, considérant la question à un point de vue moins spéculatif et plus humain, nous inclinons à penser que cette anomalie n'était qu'apparente, et que le législateur l'avait, en quelque sorte, excusée et justifiée, en réservant aux militaires décorés le bénéfice du droit au traitement.

A la vérité, nous avons constaté par la suite que, seules, d'impérieuses nécessités budgétaires avaient motivé cette modification des règlements primitifs, et que, d'ailleurs, le dispositif nouveau constituait un bien médiocre argument en faveur de notre opinion.

La récompense lucrative, s'ajoutant à la récompense honorifique, nous paraissait en effet naturelle et même légitime lorsqu'elle était accordée à de modestes serviteurs que l'obscurité de leur condition et les infirmités contractées au cours de leur carrière devaient mettre dans l'impossibilité de subvenir à leurs besoins. Mais que dire d'une récompense à la fois lucrative et honorifique décernée à des hommes, d'une valeur incontestée sans doute, mais qui, par l'importance de leurs fonctions et de leur situation sociale, n'auront jamais à faire face aux nécessités de la vie? La pension de retraite n'est-elle pas, pour ces derniers, une compensation suffisante à la perte du traitement de l'activité, l'éclat de leurs services mérite-t-il un dédommagement plus complet? Que ce soit alors sous la forme d'une gratification spéciale, indépendante de toute distinction d'honneur, mais nous estimons qu'en attachant

la jouissance d'une rente viagère à la possession des plus hautes dignités de l'Ordre, on ne peut que diminuer leur prestige et — s'il nous est permis de citer ici l'expression d'un polémiste contemporain — risquer de transformer l'étoile des braves en un vulgaire « titre de rente » (1).

Il importe, au contraire, pour le bon renom de l'Ordre, que la croix demeure aux yeux de tous le symbole de l'honneur et ne soit que cela. Nous devons respecter en elle l'expression même des vertus dont l'ensemble constitue le patrimoine de gloire de notre pays. N'apparaîtrait-elle pas plus conforme à ce noble idéal si, en la conférant à des officiers supérieurs, à la veille de leur mise à la retraite, on n'en faisait pour eux une sorte de compensation pécuniaire ?

Sans doute, ce sont là des questions fort graves, et nous ne prétendons pas en indiquer ici la solution. Il nous suffit qu'elles aient attiré l'attention de personnalités autorisées.

En 1899, l'honorable M. Bazille présentait à la Chambre des Députés une proposition de loi ayant pour objet de modifier les traitements alloués aux membres de la Légion d'honneur et aux médaillés militaires. Le but principal de cette proposition était de porter à 300 francs l'allocation accordée aux chevaliers de la Légion d'honneur, et à 150 francs celle accordée aux médaillés.

M. Bazille appuyait son projet de réforme sur les considérations suivantes :

(1) Urbain Gohier, *L'Armée contre la Nation*.

« Il est incontestable que les 250 francs de 1802 n'ont
« plus actuellement la même valeur. Le renchérissement
« de la vie, la baisse continue du taux de l'intérêt de
« l'argent rendent plus précaire l'importance pécuniaire
« d'un traitement fixé en 1802.

« On admet cependant que la croix de la Légion d'hon-
« neur, indépendamment de la distinction honorifique
« qu'elle confère, est considérée par les officiers comme
« une majoration de leur solde et plus tard de leur re-
« traite. Et n'est-il pas vrai que la retraite des officiers
« subalternes leur permet difficilement de subvenir ho-
« norablement aux besoins de leur famille? Cette aug-
« mentation de 50 francs sera dans beaucoup de modestes
« budgets accueillie avec plaisir.

« Quant aux 50 francs d'augmentation affectés à la Mé-
« daille militaire, ils se justifient par cette seule considé-
« ration qu'on ne saurait assez améliorer la situation des
« sous-officiers dont l'utilité dans une armée à service ré-
« duit est d'une importance capitale (1). »

Et l'auteur de la proposition exprimait le regret que les nécessités budgétaires ne permissent pas de majorer dans de plus grandes proportions les traitements des chevaliers de la Légion d'honneur et des médaillés militaires.

Pour rendre possible cette majoration, il eut fallu supprimer ou tout au moins diminuer considérablement les

(1) Chambre des Députés. Annexe au procès-verbal de la séance du 2 mars 1899. Proposition Bazille — exposé des motifs — déjà déposée dans la précédente législature le 26 janvier 1897.

allocations, à partir du grade de commandeur. C'eut été là une mesure radicale dont l'honorable député n'avait pas cru devoir prendre l'initiative. Il se contentait de réduire de moitié les traitements des grades supérieurs et de 100 francs seulement celui d'officier (1).

La dignité de l'Ordre n'eut rien perdu, semble-t-il, à ce changement, qui, sans porter une grave atteinte aux droits des membres les plus élevés de la hiérarchie, en satisfaisait d'autres, non moins respectables et bien dignes d'éveiller la sollicitude d'un gouvernement démocratique.

N'est-il pas remarquable que dans certains pays monarchiques des considérations analogues à celles que nous développons plus haut aient fait accorder aux sous officiers et soldats décorés d'un ordre militaire une pension viagère dont sont privés les officiers revêtus de la même distinction (2)?

(1) Voici comment devaient être établis les nouveaux traitements :

Grand-croix,	4,500 fr. au lieu de 3,000 fr.
Grand-officier,	4,000 fr. au lieu de 2,000 fr.
Commandeur,	500 fr. au lieu de 1,000 fr.
Officier,	400 fr. au lieu de 500 fr.
Chevalier,	300 fr. au lieu de 250 fr.
Médaillé militaire,	150 fr. au lieu de 100 fr.

(2) En Roumanie, par exemple, la médaille de la valeur militaire en argent, est décernée aux sous officiers après un certain nombre d'années de service et comporte, pour eux, la jouissance d'une pension viagère. Par contre aucun traitement n'est attaché à la médaille militaire en or qui n'est conférée qu'aux officiers. — De même, en Belgique, tout militaire n'ayant pas rang d'officier et décoré de l'Ordre de Léopold créé en 1832 jouit d'un traitement annuel de 400 francs, incessible et insaisissable ; mais il perd tout droit à cette pension dès qu'il est promu au grade d'officier.

Les plus délicates susceptibilités ne peuvent se trouver blessées d'une telle inégalité. La récompense d'honneur demeure la même, elle est égale pour tous, en elle resplendit la noble pureté de ce sentiment inexprimable qu'Alfred de Vigny définissait d'un si beau mot : « la pudeur virile ». Il reste que la nation se croit des obligations spéciales envers les plus modestes de ses serviteurs. Nous l'avons dit dès les premières pages de cette étude et nous nous plaisons à le répéter ici en développant toute notre pensée.

Ne serait-il pas vraiment digne d'une démocratie de mettre à l'abri du besoin ceux qui, durant les longues années d'une carrière souvent ingrate, ont consacré leurs forces à l'éducation de la jeunesse et assumé cette tâche redoutable de préparer au pays des défenseurs et des citoyens ? Et, si par ce mot d'éducation nous entendons celle du régiment, celle qui se donne dans les rangs de l'armée, pourquoi ne pas lui associer cette éducation première, indispensable, et que tous les Français sont appelés à recevoir sur les bancs de l'école ? Les instituteurs, au même titre que les sous-officiers ont droit à la sollicitude du gouvernement, et, s'il n'existe pas pour eux de récompense spéciale, il en est une, du moins, qui pourrait leur être presque exclusivement réservée et dont le prestige n'en serait certes pas diminué. De même qu'une pension viagère est accordée aux sous-officiers décorés de la Médaille militaire, un traitement semblable serait alloué aux instituteurs, nommés officiers d'académie après un certain nombre d'années de services, qui se seraient fait remarquer

par leur zèle d'éducateurs et par la réserve de leur attitude au cours des périodes électorales.

N'importe-t-il pas en effet que, dans l'enseignement aussi bien que dans l'armée, les considérations politiques soient bannies de toutes les préoccupations ? Nous savons qu'il n'en est pas toujours ainsi, que les instituteurs semblent parfois oublier la grandeur de leur tâche et l'austère beauté d'un rôle auquel ils devraient se consacrer uniquement. Mais ce ne sont là que des défaillances trop souvent explicables ; et nous n'en demeurons pas moins convaincus que, dans les chaires de nos écoles comme entre les murs de la caserne, il est d'obscurs et dévoués serviteurs, animés par le seul patriotisme, dignes à tous égards de la reconnaissance nationale.

En attachant sur la poitrine de ces humbles le signe de l'honneur professionnel, la Patrie acquitte une dette sacrée ; elle y ajoute quelque chose de plus touchant encore et qui est bien dans son rôle maternel, en assurant à leurs vieux jours une aisance modeste, juste récompenses de leurs labeurs.

Vu :

Le Président de la thèse,

BERTHÉLEMY.

Vu :

Le Doyen,

GLASSON.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PRÉFACE	4
INTRODUCTION	11
PARTIE HISTORIQUE	
CHAPITRE I ^{er} . — Les Récompenses lucratives sous l'An- cien Régime	19
SECTION I ^{re} . — L'Ordre de Saint-Louis	19
SECTION II. — Le Mérite militaire.....	32
CHAPITRE II. — La Légion d'honneur	42
SECTION I ^{re} . — Les Cohortes du Premier Empire	42
SECTION II. — La Légion d'honneur de 1814 à 1832.....	45
§ I ^{er} . — La Première Restauration et les Cent Jours	45
§ II. — La Seconde Restauration	49
§ III. — Le Gouvernement de Juillet et la Deuxième Répu- blique	54
SECTION III. — La Légion d'honneur de 1832 à nos jours....	58
§ I ^{er} . — De 1832 à 1870... ..	58
§ II. — La guerre de 1870-71 et la Troisième République	64
CHAPITRE III. — La Médaille militaire	68
SECTION I ^{re} . — Le médaillon de vétérance. — Les armes d'honneur.....	68
SECTION II. — Les traitements de la médaille militaire....	71
§ I ^{er} . — Avant 1870	71
§ II. — Depuis 1870	75

PARTIE JURIDIQUE

CHAPITRE I ^{er} . — Quelles personnes ont droit au traitement	84
SECTION I ^{re} . — Qualité de Français.....	84
SECTION II. — Qualité de militaire	91
SECTION III. — Activité de service.....	101
SECTION IV. — Réception dans l'Ordre	111
SECTION V. — Particularités relatives à la médaille militaire	115
CHAPITRE II. — Nature juridique du droit au traitement	121
SECTION I ^{re} . — Caractère alimentaire	122
SECTION II. — Caractère essentiellement personnel.....	133
SECTION III. — Caractère de créance contre l'État	135
CHAPITRE III. — Des causes qui modifient le droit au traitement	140
SECTION I ^{re} . — Perte du droit au traitement	142
§ I ^{er} . — Perte légale	142
§ II. — Perte disciplinaire.....	145
SECTION II. — Suspension du droit au traitement	147
§ I ^{er} . — Suspension légale	147
§ II. — Suspension disciplinaire.....	152
SECTION III. — Réintégration dans le droit au traitement...	155
§ I ^{er} . — A la suite d'une suspension.....	156
§ II. — A la suite d'une exclusion.....	159
CHAPITRE IV. — Du recours contentieux devant le Conseil d'État	165
SECTION I ^{re} . — Principes.....	165
SECTION II. — Applications	172
CONCLUSION	177

Grande Imprimerie de Blois, 2, rue Haute. — X 5449.

Grande Imprimerie de Blois, 2, rue Haute. X 5119
